

Rapport de la Commission de révision permanente des programmes



Novembre 2014

**Rapport de la
Commission de révision permanente
des programmes**

Novembre 2014

Pour faciliter la lecture du texte, le genre masculin est utilisé sans aucune intention discriminatoire.

Dépôt légal – Novembre 2014
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN : 978-2-550-71961-8

© Gouvernement du Québec – 2014

LETTRE DE TRANSMISSION DES MEMBRES DE LA COMMISSION DE RÉVISION PERMANENTE DES PROGRAMMES

Québec, le 20 novembre 2014

Monsieur le Ministre,

C'est avec fierté que les membres de la Commission de révision permanente des programmes déposent leurs premières recommandations et soulignent d'importants constats résultant des travaux réalisés au cours des derniers mois. Le rapport rend compte également de la démarche suivie et précise les critères et les principes qui nous guident tout au long de l'exercice.

La commission a notamment le mandat de soumettre au gouvernement des mesures permettant de contribuer à l'atteinte des objectifs budgétaires de l'exercice 2015-2016.

Les recommandations formulées s'appuient sur des analyses rigoureuses et résultent d'un travail de collaboration entre les représentants des ministères, les membres de la commission et ceux de son secrétariat. Mentionnons ici l'apport des ministères responsables des tables interministérielles mises sur pied afin de faciliter la révision des programmes.

Ces recommandations présentent un fort potentiel d'économies. Elles sont proposées dans un souci d'amélioration de la prestation des services et, dans certains cas, en vue de repositionner l'intervention gouvernementale au plus grand bénéfice de la société.

Par ailleurs, nous devons élaborer et proposer la mise en place d'un mécanisme d'évaluation et de révision des programmes en continu à l'échelle gouvernementale. En soi, l'exercice de révision est complexe. Les programmes sont multiples, les interventions gouvernementales nombreuses et entrecroisées, sans compter la nécessité de considérer les impacts potentiels sur les clientèles de ces programmes.

C'est avec conviction et engagement que nous entendons réaliser ce mandat, avec l'objectif d'améliorer l'efficacité de l'État québécois, et ce, au bénéfice de la population.

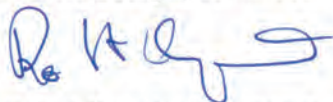
Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.



Lucienne Robillard, présidente



Michèle Bourget, commissaire



Robert Gagné, commissaire



Mireille Fillion, commissaire



Claude Montmarquette, commissaire

TABLE DES MATIÈRES

Lettre de transmission des membres de la Commission de révision permanente des programmes	I
INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE : Le mandat de la commission	3
1. Le mandat confié par le gouvernement	5
2. Les liens avec la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise	7
3. L'univers examiné par la commission : les programmes gouvernementaux	9
4. Le contexte : la situation des finances publiques	15
DEUXIÈME PARTIE : La démarche de la commission	17
1. La définition d'un plan de travail et un appel à tous les ministères	19
2. Une double approche, ministérielle et interministérielle	21
3. Le dialogue social	23
TROISIÈME PARTIE : Les principes et les critères guidant la commission	25
1. Les principes	27
2. Les critères	29
QUATRIÈME PARTIE : Les premiers constats de la commission	31
1. Certains écarts considérables de dépenses avec l'Ontario	33
2. Une information déficiente, peu d'évaluations systématiques	37
3. Des programmes dont les modalités posent problème	39
4. De petits programmes à l'impact peu significatif	41

CINQUIÈME PARTIE : Les premières recommandations de la commission.....	43
1. L'aide financière aux municipalités.....	45
1.1 Les revenus des municipalités : la forte croissance des transferts gouvernementaux.....	46
1.2 La hausse des transferts a soutenu une augmentation très rapide des dépenses, explicable en bonne partie par la croissance des dépenses de rémunération	50
1.3 La croissance actuelle des dépenses des municipalités et celle des transferts du gouvernement ne sont pas soutenables à terme	52
1.4 La recommandation de la commission : réduire significativement les transferts du gouvernement et inciter les municipalités à mieux contrôler leurs dépenses	53
1.5 L'impact budgétaire	55
2. L'aide aux agriculteurs : la Financière agricole du Québec et le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles	57
2.1 L'importance de l'ensemble de l'aide définie en faveur des agriculteurs et l'amélioration de la situation économique des agriculteurs.....	58
2.2 La Financière agricole du Québec et le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles : un soutien au secteur agricole coûteux et généreux	62
2.3 De graves difficultés financières et une amélioration récente de la situation	66
2.4 Des problèmes structurels liés au financement et au partage des risques du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles	68
2.5 La recommandation de la commission : transformer le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles en un véritable programme d'assurance	72
2.6 L'impact budgétaire	73
3. Le Programme de places à contribution réduite dans les services de garde éducatifs.....	75
3.1 Les objectifs du programme : assurer l'égalité des chances et répondre aux besoins des parents	76
3.2 Les résultats obtenus : l'un des piliers de la politique familiale et une présence accrue des femmes sur le marché du travail	78
3.3 Les difficultés : un coût élevé et croissant, une accessibilité non assurée, des problèmes de gestion et une sous-utilisation des mesures fiscales fédérales	80
3.4 Les recommandations de la commission : améliorer la gestion des services de garde et en réviser le mode de financement.....	86
3.5 L'impact budgétaire	93

4. Le financement des étudiants universitaires internationaux	95
4.1 Un système complexe, s'inscrivant dans un cadre budgétaire non prévisible	96
4.2 L'augmentation très rapide des coûts de formation des étudiants internationaux, et particulièrement des étudiants français, liée à une hausse de leur nombre	101
4.3 Les objectifs visés par le gouvernement avec ce programme et ses retombées économiques	103
4.4 Les recommandations de la commission : déréglementer le programme et appliquer des quotas pour tous les étudiants bénéficiant d'exemptions	104
4.5 L'impact budgétaire	105
5. Les services ambulanciers	107
5.1 Les services ambulanciers au Québec : deux modèles d'organisation différents appliqués sur le territoire	108
5.2 L'importance des coûts et leur croissance rapide	110
5.3 Les problèmes de gouvernance et de gestion liés au financement des services ambulanciers	112
5.4 Les questionnements soulevés par les règles de tarification des services	115
5.5 Les recommandations de la commission : réviser à terme tous les contrats liant le gouvernement aux entreprises ambulancières du secteur privé, répondre aux autres problèmes soulignés de gouvernance et de gestion, et modifier les règles de tarification actuelles	116
5.6 L'impact budgétaire	118
6. Le budget discrétionnaire des ministres	119
6.1 Le budget discrétionnaire des ministres n'est encadré que par une seule directive, et son utilisation ne fait l'objet d'aucune norme ni d'aucun critère quant aux activités soutenues	120
6.2 Le montant global des budgets discrétionnaires des ministres est relativement stable depuis une dizaine d'années, ce montant atteignant une quinzaine de millions de dollars	121
6.3 Plusieurs programmes normés existent pour soutenir l'action des organismes communautaires	122
6.4 La recommandation de la commission : abolir le budget discrétionnaire des ministres et réorienter les bénéficiaires vers les programmes normés	122
6.5 L'impact budgétaire	123

7. Le Programme de soutien à l'action bénévole	125
7.1 Le contenu du programme et ses modalités	126
7.2 Les règles définissant l'encadrement du programme	127
7.3 Les sommes distribuées dans le cadre de ce programme	128
7.4 La modicité des montants en cause et l'absence de reddition de comptes.....	129
7.5 La recommandation de la commission : abolir le programme et réorienter les bénéficiaires vers des programmes normés	129
7.6 L'impact budgétaire	130
8. Le financement public des écoles privées : une mise en garde	131
8.1 Les difficultés d'évaluation rencontrées	132
8.2 Une mise en garde	133
CONCLUSION	135
ANNEXE 1 : La Commission de révision permanente des programmes	137
ANNEXE 2 : La liste des recommandations	141
ANNEXE 3 : La démarche de la commission	155

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Ventilation des dépenses consolidées par mission de l'État – 2013-2014	10
GRAPHIQUE 2	Ventilation des dépenses consolidées par catégorie – 2013-2014	12
GRAPHIQUE 3	Écart des dépenses entre le Québec et l'Ontario – 2012-2013	34
GRAPHIQUE 4	Évolution des revenus des municipalités selon les principales sources – 2007-2012	47
GRAPHIQUE 5	Augmentation annuelle moyenne de plusieurs catégories de dépenses, de la population et de l'inflation – 2007-2012	50
GRAPHIQUE 6	Soutien apporté aux producteurs agricoles dans les principaux pays développés – moyenne annuelle 2009-2011	59
GRAPHIQUE 7	Revenu agricole net comptant moyen par ferme – 2001-2011	60
GRAPHIQUE 8	Évolution de l'indice du prix des terrains et des bâtiments agricoles – 1971-2011	61
GRAPHIQUE 9	Solde du Fonds d'assurance stabilisation des revenus agricoles – 2001-2002 à 2012-2013	66
GRAPHIQUE 10	Taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans dont l'enfant le plus jeune est âgé de moins de six ans – Québec, Ontario, Canada – 1995-2009	79
GRAPHIQUE 11	Évolution du financement des services de garde à contribution réduite – 2003-2004 à 2015-2016	80
GRAPHIQUE 12	Coût moyen d'une place de garde subventionnée – subvention gouvernementale et contribution parentale de 7 \$ – 2004-2005 à 2012-2013	81
GRAPHIQUE 13	Ventilation de l'impact de l'économie dégagée pour le gouvernement du Québec	89
GRAPHIQUE 14	Nombre d'étudiants internationaux inscrits dans les universités québécoises selon le pays d'origine – 2001 et 2012	101
GRAPHIQUE 15	Financement de la formation des étudiants internationaux assumé par l'État – 2011-2012 à 2014-2015	102

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Revenus des municipalités – répartition selon les principales sources – 2012.....	46
TABLEAU 2	Transferts du gouvernement du Québec aux municipalités pour 2014-2015.....	49
TABLEAU 3	Impact budgétaire estimé des recommandations	55
TABLEAU 4	Dépenses de transfert du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec dans le secteur – 2012-2013	62
TABLEAU 5	Revenus de La Financière agricole du Québec – 2012-2013.....	63
TABLEAU 6	Utilisation des sommes transférées par le gouvernement du Québec à La Financière agricole du Québec – 2012-2013.....	64
TABLEAU 7	Programmes de gestion des risques agricoles dans le reste du Canada.....	71
TABLEAU 8	Impact budgétaire estimé des recommandations	73
TABLEAU 9	Impact de la révision proposée sur le coût net pour les familles – un enfant de trois ans	90
TABLEAU 10	Impact budgétaire estimé des recommandations	93
TABLEAU 11	Droits de scolarité moyens selon les catégories d'étudiants – automne 2014	97
TABLEAU 12	Scénarios d'imposition de quotas sur les exemptions accordées aux étudiants français et estimation des économies.....	105
TABLEAU 13	Impact budgétaire estimé des recommandations	105
TABLEAU 14	Services préhospitaliers d'urgence	109
TABLEAU 15	Financement des services préhospitaliers d'urgence – 2012-2013.....	110
TABLEAU 16	Coût des services préhospitaliers d'urgence – 1998-1999 et 2012-2013....	111
TABLEAU 17	Impact budgétaire estimé des recommandations	118
TABLEAU 18	Impact budgétaire estimé des recommandations	123
TABLEAU 19	Impact budgétaire estimé des recommandations	130
TABLEAU 20	Récapitulatif de l'impact budgétaire estimé des recommandations.....	136
TABLEAU 21	Calendrier des rencontres de la commission avec les ministères.....	157

INTRODUCTION

Le gouvernement a procédé à la création de la Commission de révision permanente des programmes en juin 2014.

La commission remet au gouvernement un premier rapport, présentant les recommandations de révision des programmes élaborées dans le cadre des cibles budgétaires définies pour l'exercice financier 2015-2016 dans le budget 2014-2015 de juin 2014. La commission identifie des mesures à privilégier et rend compte d'une évaluation du potentiel d'économies correspondant.

La commission se conforme ainsi au mandat confié par le gouvernement et respecte le plan de travail soumis au ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor.

❑ Le plan du rapport

Le premier rapport de la commission est divisé en cinq parties.

- Dans la première partie, la commission présente un certain nombre d'informations concernant **son mandat**.
- La deuxième partie apporte des précisions sur **la démarche** retenue pour y donner suite.
- La troisième partie est consacrée aux **principes** et aux **critères** guidant la commission.
- Dans la quatrième partie, la commission rend compte des **premiers constats** effectués à la suite de ses travaux de l'été et de l'automne.
- On trouvera enfin dans la cinquième partie **les premières recommandations** formulées.

Le rapport comprend également trois annexes, où sont présentées successivement :

- **la Commission de révision permanente des programmes** (annexe 1);
- **la liste des recommandations** (annexe 2);
- **la démarche de la commission** (annexe 3).

PREMIÈRE PARTIE : LE MANDAT DE LA COMMISSION

Dans la première partie de son rapport, la commission a voulu préciser plusieurs questions reliées au contenu de son mandat.

La commission aborde successivement :

- le contenu même du mandat qui lui a été confié par le gouvernement;
- les liens établis avec la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise;
- l'univers examiné – soit les programmes gouvernementaux;
- le contexte entourant le mandat confié par le gouvernement – soit la situation des finances publiques.

1. LE MANDAT CONFIE PAR LE GOUVERNEMENT

Le mandat de la Commission de révision permanente des programmes est défini dans le décret adopté par le gouvernement en juin 2014¹. Ce mandat s'articule ainsi autour de deux volets essentiels.

- La commission doit proposer la mise en place d'un mécanisme permanent de révision des programmes.
- La commission doit formuler des recommandations concernant les programmes à réviser, en collaboration avec les ministères et organismes, et en tenant compte des opinions exprimées dans le cadre du dialogue social. Le gouvernement compte en particulier sur la commission pour identifier des révisions de programmes permettant de contribuer à atteindre les cibles budgétaires pour l'exercice financier 2015-2016, telles que définies dans le budget 2014-2015.

Le premier rapport de la commission s'inscrit dans le deuxième volet du mandat confié par le gouvernement.

☐ Deux points à préciser

La commission souhaite préciser deux points concernant la compréhension qu'elle a de son mandat.

- En premier lieu, la révision des programmes est un exercice qui s'impose si l'on veut utiliser de façon rigoureuse les ressources provenant des contribuables et protéger les services essentiels offerts aux citoyens. Dans le contexte budgétaire actuel, la révision des programmes doit permettre au gouvernement de rétablir une marge de manœuvre qu'il a perdue, en raison notamment de la croissance continue de la dette.
- En deuxième lieu, la révision des programmes peut amener la commission à conclure qu'un programme n'est pas suffisamment financé. Le cas échéant, la commission pourra ainsi recommander une bonification de certains programmes, ou l'ajout de ressources additionnelles.

☐ Un élargissement des travaux de la commission

Le décret du 11 juin 2014 précise que le mandat de la commission consiste à effectuer toute autre tâche s'inscrivant dans le prolongement de ce mandat et identifiée par le ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor².

Dans une lettre datée du 4 novembre 2014, le ministre a identifié une telle tâche en demandant à la commission de « considérer la question des sociétés d'État »³ dans la poursuite de ses travaux.

La commission accueille favorablement l'élargissement de ses travaux aux sociétés d'État. Elle intégrera ce volet additionnel dans ses prochaines activités.

¹ Décret 491-2014, 11 juin 2014.

² *Ibid.*

³ *Lettre du ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor adressée à la présidente de la Commission de révision permanente des programmes, 4 novembre 2014. On trouvera à l'annexe 3 une copie de la lettre.*

Le mandat de la Commission de révision permanente des programmes

La commission a pour mandat, « en collaboration avec les ministères et organismes, de contribuer activement à la mise en œuvre d'un mécanisme permanent de révision des programmes de ces ministères et organismes ayant comme objectifs de s'assurer :

- a) que les programmes répondent à un besoin prioritaire des citoyens et qu'ils relèvent de la mission de l'État;
- b) que les programmes sont administrés de manière efficace et efficiente et que la structure de gouvernance en place est appropriée;
- c) que le mode de financement des programmes est adéquat et cohérent avec la capacité de payer des citoyens;
- d) que les programmes sont soumis à un processus d'évaluation continue »¹.

Le texte du décret précise que le mandat « consiste plus particulièrement à :

- a) recommander au ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor la planification des travaux de révision, laquelle comprend notamment l'identification des programmes à examiner et la nature des travaux à réaliser dans le cadre des mandats d'examen;
- b) examiner les résultats des travaux réalisés ainsi que les opinions exprimées dans le cadre du dialogue social;
- c) formuler des recommandations au ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor à l'égard des objectifs de révision visés;
- d) proposer une vision globale quant au repositionnement de l'État et la révision des programmes;
- e) effectuer toute autre tâche qui s'inscrit dans le prolongement du présent mandat identifiée par le ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor »².

Il faut ajouter que le budget 2014-2015 définit les cibles retenues par le gouvernement en matière de dépenses pour l'année 2015-2016 et le rôle joué par la commission pour les atteindre. Dans le budget, il est ainsi précisé que :

« la Commission sur la révision permanente des programmes, par son examen des programmes, appuiera le gouvernement dans l'identification de l'effort de 3,3 milliards de dollars qui devra être réalisé en 2015-2016 pour ramener la croissance des dépenses de programmes à la cible de 0,7 % prévue pour assurer le retour à l'équilibre budgétaire. »³.

(1) Décret 491-2014, 11 juin 2014.

(2) *Ibid.*

(3) Ministère des Finances, *Budget 2014-2015, Plan budgétaire*, juin 2014, Plan budgétaire, p. A.56.

2. LES LIENS AVEC LA COMMISSION D'EXAMEN SUR LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE

En même temps que la Commission de révision permanente des programmes, le gouvernement a mis en place la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise.

Les mandats confiés par le gouvernement conduisent les deux commissions à aborder des questions communes. Pour cette raison, les deux commissions ont convenu de travailler en complémentarité.

Le mandat de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

Le mandat¹ confié à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise consiste à :

- a) « examiner l'ensemble des mesures fiscales eu égard à leur pertinence et leur efficacité dans le but d'identifier des mesures permettant de réduire l'ensemble des dépenses fiscales afin de respecter les cibles fixées au budget 2014-2015;
- b) effectuer un examen sur la fiscalité du Québec afin d'accroître l'efficacité, l'équité et la compétitivité du régime fiscal tout en assurant le financement des services publics;
- c) comparer les tendances mondiales en matière de fiscalité notamment à l'égard de ce que font nos voisins géographiques tels que les États-Unis et les autres provinces canadiennes;
- d) examiner la possibilité de revoir l'équilibre entre les différents modes de taxation;
- e) réviser, avec une attention particulière, le régime fiscal des entreprises afin de proposer des pistes qui permettront de mieux soutenir la croissance économique;
- f) analyser le régime fiscal des particuliers afin notamment d'encourager davantage le travail et l'épargne et d'optimiser la tarification des services, tout en assurant une redistribution équitable de la richesse collective par le maintien d'un soutien adéquat pour les plus démunis;
- g) évaluer la possibilité de fiscaliser certaines tarifications afin de tenir compte de la capacité de payer des utilisateurs de services publics, tout en tenant compte des impacts sur les taux marginaux implicites de taxation ».

Au plus tard le 31 octobre 2014, cette commission doit soumettre au gouvernement « un rapport intérimaire qui devra proposer des modifications aux dépenses fiscales, applicables à court terme, permettant au gouvernement de réaliser des économies récurrentes de 150 millions de dollars en 2014-2015 et de 650 millions de dollars à compter de 2015-2016 »².

(1) Décret 503-2014, 11 juin 2014.

(2) *Ibid.*

3. L'UNIVERS EXAMINÉ PAR LA COMMISSION : LES PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX

Le mandat confié par le gouvernement concerne tous les programmes du gouvernement.

Le gouvernement du Québec définit un programme comme un ensemble cohérent et structuré d'objectifs, de ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles, ainsi que d'activités permettant la production de biens et de services spécifiques répondant à un ou à plusieurs besoins précis d'une population ciblée⁴.

Selon cette définition, le terme de *programme* recouvre tout projet, service, initiative, intervention, stratégie ou plan d'action gouvernemental visant à résoudre une problématique ou à répondre à un besoin de l'ensemble ou d'une partie de la société.

Les dépenses correspondant aux programmes offerts à la population sont les dépenses consolidées. Pour l'année financière 2013-2014, les dépenses consolidées du gouvernement du Québec se sont élevées à 94,9 milliards de dollars. Il faut noter que les dépenses des sociétés d'État ne sont pas incluses dans les dépenses consolidées du gouvernement.

⁴ Décret 125-2014, 19 février 2014, au sujet de la Directive concernant l'évaluation de programme dans les ministères et les organismes.

❑ Cinq missions

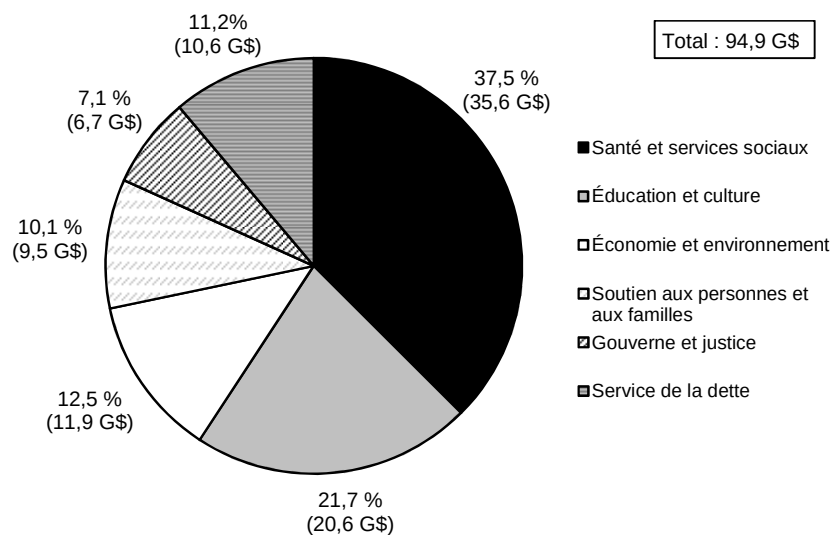
Les dépenses consolidées servent à financer des activités concernant un grand nombre de domaines et de secteurs, habituellement regroupés en missions, soit :

- la santé et les services sociaux;
- l'éducation et la culture;
- l'économie et l'environnement;
- le soutien aux personnes et aux familles;
- la gouverne et la justice.

À elles seules, les missions consacrées à la santé et aux services sociaux, à l'éducation et à la culture représentent, en 2013-2014, 59,2 % des dépenses consolidées du gouvernement du Québec.

GRAPHIQUE 1

Ventilation des dépenses consolidées par mission de l'État – 2013-2014



Note : Données préliminaires.
Source : Ministère des Finances.

❑ Cinq catégories

Le budget des dépenses consolidées peut être également réparti en cinq catégories, selon qu'elles s'appliquent :

- à la rémunération;
- au fonctionnement et autres⁵;
- au capital;
- aux intérêts;
- au « support »⁶.

La catégorie « fonctionnement et autres » comprend essentiellement les budgets d'opération des ministères et organismes, du réseau de la santé et des services sociaux et des réseaux de l'éducation.

La catégorie « support » comprend les diverses subventions destinées à fournir une aide financière sous différentes formes aux personnes, aux entreprises, aux organismes publics et parapublics et autres partenaires gouvernementaux.

En 2013-2014, les dépenses consacrées à la rémunération se sont élevées, à elles seules à 43,0 milliards de dollars⁷. Elles ont représenté 45,3 % des dépenses consolidées. Les recommandations de la commission concernant les programmes pourraient avoir à terme un impact sur cette catégorie de dépenses. Cependant, la commission n'abordera pas, dans ses travaux, les paramètres de la rémunération.

Dans le présent rapport, le principal champ d'examen de la commission se situe dans les catégories « fonctionnement et autres » et « support ». Ces catégories représentent un budget de 39,2 milliards de dollars, soit 41,2 % des dépenses consolidées⁸. Une mise en relation avec l'objectif gouvernemental d'identification de 3,3 milliards de dollars de dépenses pour 2015-2016 illustre le caractère ambitieux de la démarche.

⁵ La catégorie « fonctionnement et autres » regroupe notamment les dépenses consacrées aux loyers, aux services professionnels et techniques, aux télécommunications, aux frais d'intérêt, au financement, à l'amortissement des immobilisations et aux fournitures.

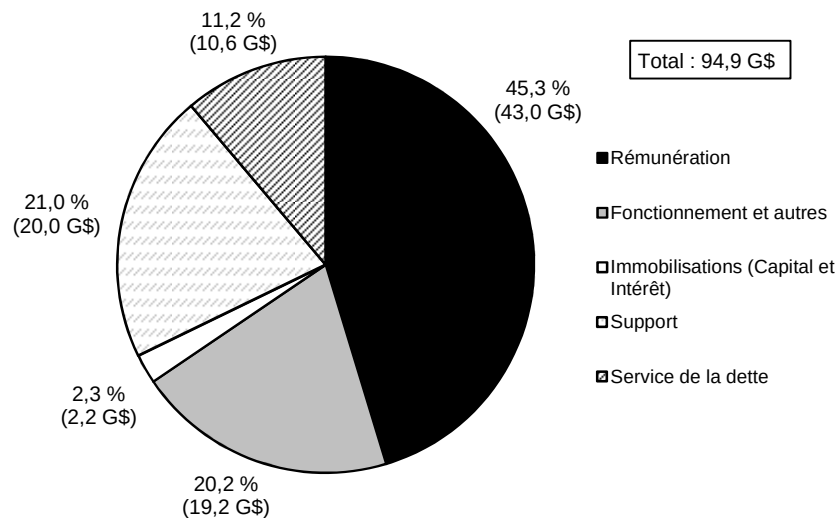
⁶ La catégorie « support » regroupe notamment les dépenses d'aide sociale, l'aide aux entreprises, l'aide au secteur agricole et l'aide aux municipalités.

⁷ Année financière 2013-2014.

⁸ *Ibid.*

GRAPHIQUE 2

Ventilation des dépenses consolidées par catégorie – 2013-2014



Note : Données préliminaires.
Source : Ministère des Finances.

□ La nature des dépenses, leur mise en œuvre et leur financement

Dans le cadre du mandat qui lui a été confié, la commission doit faire porter son examen :

- sur la nature des dépenses consolidées – soit notamment sur la pertinence des programmes;
- sur la façon dont sont effectuées ces dépenses – soit notamment sur l'efficacité et l'efficacité des processus utilisés pour offrir les programmes aux clientèles visées;
- sur les modalités de financement de ces dépenses – ce qui amène à s'interroger sur la place respective du financement à partir du fonds consolidé, des revenus autonomes et des dépenses fiscales.

Dépenses consolidées et dépenses de programmes

Les dépenses pour lesquelles le gouvernement est appelé à rendre des comptes dans les comptes publics sont les dépenses consolidées. En 2013-2014, ces dépenses se sont élevées à 94,9 milliards de dollars. Elles comprennent le service de la dette, ainsi que trois catégories de dépenses correspondant aux programmes gouvernementaux, soit :

- les dépenses de programmes, soit les dépenses financées par le fonds général – il s'agit des impôts et des taxes généraux devant être soumis à l'Assemblée nationale pour approbation;
- les dépenses additionnelles des fonds, des organismes et des réseaux, financées par des revenus autonomes – taxes dédiées ou tarifs versés par les utilisateurs¹;
- les dépenses financées par le régime fiscal².

Les dépenses de programmes ne constituent en fait qu'une partie des dépenses correspondant aux programmes offerts à la population. En 2013-2014, les dépenses de programmes se sont élevées à 64,3 milliards de dollars – soit environ les trois quarts des dépenses consolidées.

Dépenses consolidées du gouvernement du Québec

(en millions de dollars)

	2013-2014
Dépenses de programmes	64 322
Dépenses additionnelles des fonds, des organismes et des réseaux	13 697
Dépenses financées par le régime fiscal	6 317
Sous-total	84 336
Service de la dette	10 598
DÉPENSES CONSOLIDÉES	94 934

(1) Contribution santé, taxes scolaires, droits de scolarité, etc.

(2) Crédits d'impôt remboursables : maintien à domicile d'une personne âgée, incitatif québécois à l'épargne-études, prime au travail, etc.

4. LE CONTEXTE : LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

Le mandat confié à la commission est directement lié à la situation des finances publiques.

Dans le fascicule budgétaire rendu public en juin 2014⁹, le gouvernement présente les principaux éléments caractérisant la situation actuelle des finances publiques québécoises.

❑ Un déficit budgétaire persistant, débouchant sur un endettement croissant

Les finances publiques dégagent un déficit budgétaire persistant, débouchant sur un endettement de plus en plus lourd à supporter.

Le Québec fait face à un déficit budgétaire se prolongeant depuis la récession de 2009. Cette problématique n'est pas récente : le gouvernement a enregistré des déficits budgétaires durant un peu plus des deux tiers des trois dernières décennies.

Ce déficit budgétaire persistant a rejailli sur l'endettement. Comparativement aux autres provinces canadiennes et calculé en pourcentage du PIB, le Québec est plus endetté, que ce soit sur la base de la dette brute ou sur celle de la dette représentant les déficits cumulés.

L'endettement a un impact direct sur la capacité du Québec à financer les services publics : le service de la dette représente une proportion importante de l'ensemble des dépenses du gouvernement. Pour 2013-2014, le service de la dette s'est élevé à 10,6 milliards de dollars, ce qui représente 11,2 % des dépenses consolidées de 94,9 milliards de dollars.

Ce montant est plus élevé que les dépenses du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, qui représentaient 10,4 milliards de dollars en 2013-2014. Le service de la dette dépasse également l'ensemble du soutien financier direct offert par le gouvernement aux personnes et aux familles – soit le total des allocations familiales, de l'aide de dernier recours et de l'aide financière aux études.

❑ Des dépenses publiques soumises à d'importantes pressions

Les dépenses publiques sont soumises à d'importantes pressions.

Les dépenses consolidées, excluant le service de la dette, ont connu une croissance de 2,5 % en 2012-2013 et de 5,4 % en 2013-2014. En 2013-2014, la part des dépenses consolidées dans l'économie a représenté 28,7 % du PIB. Comparativement, cette proportion s'est établie à 22,2 % en Ontario.

L'augmentation des dépenses s'explique par des facteurs que l'on retrouve dans tous les secteurs d'activité – soit l'évolution des clientèles, l'évolution des prix des services publics ainsi que l'amélioration et la bonification des services.

Les perspectives d'évolution diffèrent cependant d'un secteur à l'autre. Le fascicule budgétaire aborde spécifiquement les perspectives d'évolution des dépenses dans les secteurs de la santé et des services sociaux, de l'enseignement primaire et secondaire, de l'enseignement supérieur et de la famille.

⁹ Ministère des Finances, *Budget 2014-2015 – Le défi des finances publiques du Québec*, [fascicule], juin 2014.

❑ Une progression plus modérée des revenus de l'État

Le contexte des finances publiques se caractérise également par une progression plus modérée des revenus de l'État. On observe depuis 2010-2011 un ralentissement de l'augmentation des revenus de l'État, pour des raisons conjoncturelles.

À long terme, certains facteurs structurels limiteront la croissance économique du Québec – soit les changements démographiques et une croissance potentielle plus faible chez les principaux partenaires commerciaux du Québec.

❑ Les pistes tracées par le gouvernement

Le gouvernement trace plusieurs pistes concernant la direction des efforts à venir.

- Pour stimuler la croissance économique, il faut adapter le marché du travail aux changements démographiques et accroître la productivité.
- Il faut en même temps examiner le panier de services publics et s'assurer que l'argent des contribuables est bien utilisé.

La mise en place des deux commissions s'inscrit dans ce contexte.

- La Commission d'examen sur la fiscalité québécoise doit s'assurer que la fiscalité favorise une croissance économique durable.
- La Commission de révision permanente des programmes a pour tâche d'examiner la pertinence des programmes existants, ainsi que la façon dont ils sont livrés.

DEUXIÈME PARTIE : LA DÉMARCHE DE LA COMMISSION

À partir du mandat qui lui a été confié, la commission a défini la démarche qu'elle a suivie dans le déroulement de ses travaux.

La commission a :

- défini un plan de travail et lancé un appel à tous les ministères;
- engagé une double approche, ministérielle et interministérielle;
- reçu les résultats du dialogue social mené par le gouvernement.

1. LA DÉFINITION D'UN PLAN DE TRAVAIL ET UN APPEL À TOUS LES MINISTÈRES

En juillet 2014, tel que demandé dans le décret par le gouvernement, la commission a soumis au ministre responsable un plan de travail et un échéancier. Ce rapport correspond à la partie du mandat consistant à identifier des mesures afin de contribuer à l'effort de 3,3 milliards de dollars devant être réalisé en 2015-2016 pour assurer le retour à l'équilibre budgétaire.

☐ Un secrétariat

Un secrétariat a été mis à la disposition de la commission afin de la soutenir dans ses travaux. Son personnel réalise des analyses, des recherches et des états de situation avec la collaboration des ministères afin d'alimenter les réflexions des commissaires et de faciliter l'élaboration de ses recommandations¹⁰.

☐ Un premier survol

En juin, afin d'alimenter les réflexions de la commission, le Secrétariat du Conseil du trésor a demandé à tous les ministères de proposer une première série de programmes, d'organismes ou de structures qu'elle pourrait rapidement examiner.

À partir des réponses expédiées par les ministères au Secrétariat du Conseil du trésor, la commission a effectué un premier survol des quelque 200 mesures proposées. La commission a procédé à l'examen approfondi d'un groupe de mesures, dont certaines font l'objet de recommandations dans le présent rapport.

- Plusieurs mesures ou propositions n'ont pas été retenues, faute de données ou d'analyses probantes permettant de les appuyer.
- La commission n'a pas jugé nécessaire de procéder à l'étude des mesures dont la mise en application pouvait s'effectuer directement par les ministères, notamment dans le cadre de l'examen annuel des dépenses effectué par le Secrétariat du Conseil du trésor.
- Les mesures concernant les programmes s'adressant spécifiquement aux personnes vulnérables ont été écartées, de même que les mesures liées aux conventions collectives, difficilement applicables à court terme.

☐ Des rencontres de travail

La commission a ensuite communiqué avec chacun des ministères, afin de préparer des rencontres de travail avec les équipes sous-ministérielles. La commission a invité les ministères :

- à procéder à une révision des programmes existants dans l'ensemble de leur portefeuille;
- à consulter leurs partenaires traditionnels, en vue de contribuer au dialogue social devant accompagner l'ensemble du processus de révision des programmes.

À partir du mois d'août, la commission a commencé ses rencontres avec les ministères¹¹.

¹⁰ Voir les informations concernant le secrétariat de la commission à l'annexe 1.

¹¹ On trouvera à l'annexe 3 le calendrier des rencontres déjà effectuées avec les ministères.

2. UNE DOUBLE APPROCHE, MINISTÉRIELLE ET INTERMINISTÉRIELLE

La commission a choisi de s'appuyer sur une double approche, soit une approche ministérielle et une approche interministérielle.

☐ Une approche par ministère

L'approche par ministère allait de soi. En raison de l'échéancier de travail serré, certains ministères ont été privilégiés par la commission en considération notamment de leur importance sur les équilibres budgétaires du gouvernement.

☐ Une approche interministérielle

L'approche interministérielle a consisté à mettre en place des tables horizontales, permettant d'examiner la cohérence des actions et d'identifier d'éventuels chevauchements lorsque plusieurs ministères et organismes interviennent de différentes façons auprès des mêmes clientèles.

À ce jour, cinq tables ont été créées :

- la Table sur l'aide financière au développement économique;
- la Table sur l'aide aux municipalités;
- la Table sur la présence internationale du Québec;
- la Table sur la culture;
- la Table sur l'emploi et la formation.

Chacune de ces tables est sous la responsabilité d'un ministère porteur et est composée de représentants des différents ministères concernés.

Les tables ont le mandat de dresser l'inventaire des programmes et des modes d'intervention dans ces secteurs, de procéder à leur analyse et de formuler des propositions de révision.

3. LE DIALOGUE SOCIAL

Dans le décret créant la commission, le gouvernement précise que la commission doit « examiner les résultats des travaux réalisés ainsi que les opinions exprimées dans le cadre du dialogue social¹² ».

Le dialogue social est mené sous la responsabilité directe du président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes. La commission reçoit les résultats des travaux effectués dans la cadre du dialogue social et en tient compte dans ses propres travaux.

La commission a reçu de nombreuses propositions, suggestions ou recommandations. Celles-ci lui sont parvenues :

- par la tribune *Exprimez-vous!*, qui a permis à la population d'émettre ses commentaires sur la révision des programmes;
- par l'entremise de mémoires ou d'avis envoyés par des citoyens, des associations ou des organismes.

Les faits saillants des commentaires reçus et des résumés des mémoires et avis ont été portés à l'attention de la commission.

Le dialogue social
Le dialogue social comprend : – une tribune Web <i>Exprimez-vous!</i>, accessible par l'entremise du site Internet de la commission; ▪ La tribune permet aux citoyens, aux représentants d'associations ou de regroupements et aux représentants d'entreprises de formuler des commentaires ou des opinions relativement aux programmes administrés par le gouvernement du Québec. – Des rencontres avec les représentants des grandes associations patronales et syndicales, les associations représentant les jeunes ainsi qu'avec les tables de partenaires gouvernementaux déjà en place; ▪ Le ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor ainsi que ses collègues des autres ministères participent à cette démarche permettant aux représentants des différentes tables sectorielles d'être entendus. – Une invitation lancée aux gestionnaires ainsi qu'aux employés de la fonction publique pour qu'ils participent au dialogue social. ▪ Le gouvernement désire entendre leurs opinions ainsi que leurs propositions.

¹² Décret n° 491-2014, 11 juin 2014.

TROISIÈME PARTIE : LES PRINCIPES ET LES CRITÈRES GUIDANT LA COMMISSION

Conformément à la démarche retenue, et afin de la guider dans l'élaboration de ses recommandations, la commission a :

- identifié un certain nombre de principes balisant l'ensemble de ses travaux;
- retenu plusieurs critères qu'elle a appliqués à chacun des programmes analysés.

1. LES PRINCIPES

La commission a retenu deux principes.

☐ L'indépendance de la commission

Le premier principe a trait à l'indépendance de la commission. Il importe que les réflexions et les travaux engagés soient effectués de façon indépendante, à la fois du gouvernement et des groupes de pression.

C'est de façon complètement autonome que la commission définit et met en œuvre son plan de travail, réalise l'analyse de programmes et formule des recommandations.

Cette indépendance découle de la nature même de la commission et du mandat qui lui a été confié par le gouvernement – un mandat plus large et plus structurant que l'examen annuel des programmes réalisé par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Cette indépendance se traduit aussi sur le plan du traitement des recommandations : les recommandations de la commission sont soumises au gouvernement pour décision de sa part.

☐ Des recommandations documentées et appuyées

Les recommandations de la commission doivent être documentées et appuyées sur des analyses et des données probantes.

Ces analyses peuvent prendre différentes formes, dont :

- des évaluations de programmes effectuées par les ministères;
- des études produites à l'externe, entre autres par des comités mandatés par le gouvernement;
- des analyses des organismes de recherche en politiques publiques;
- des analyses comparatives avec les programmes mis en place dans d'autres provinces ou pays.

■ Éviter l'approche paramétrique

Pour la commission, le principe consistant à documenter les recommandations et à les appuyer sur des analyses et des données probantes signifie que l'on doit éviter autant que possible l'approche paramétrique¹³.

Souvent par le passé, le gouvernement a retenu une approche paramétrique dans le contrôle des dépenses. Une telle approche a des effets indésirables.

Les mesures paramétriques s'appliquent indistinctement à tous les programmes, les bons comme les mauvais. Elles affaiblissent les bons programmes. Elles ont pour effet de protéger les mauvais programmes, en leur évitant une remise en cause qui s'impose. L'approche paramétrique peut aussi démotiver les gestionnaires et leurs employés, de même qu'affecter les clientèles vulnérables.

¹³ L'approche paramétrique consiste à réduire de manière proportionnelle l'ensemble d'une catégorie de dépenses, sans traitement particulier.

2. LES CRITÈRES

La commission a retenu trois critères dans l'analyse des programmes.

☐ La pertinence des programmes

Un programme pertinent est :

- un programme dont les objectifs correspondent aux besoins des clientèles ainsi qu'aux priorités de l'État;
- un programme qui aurait pu être créé dans le contexte actuel;
- un programme dont l'abolition partielle ou totale aurait des conséquences négatives importantes sur les plans social, économique et environnemental.

☐ L'efficacité des programmes

Un programme efficace est :

- un programme s'adressant à des clientèles bien définies et répondant à des objectifs clairs et mesurables;
- un programme atteignant les objectifs pour lesquels il a été créé;
- un programme cohérent avec les autres programmes existant dans le même domaine d'intervention.

☐ L'efficience des programmes

Un programme efficient est :

- un programme qui ne se dédouble pas avec d'autres programmes;
- un programme dont il n'est pas possible d'atteindre les résultats par des solutions moins coûteuses;
- un programme dont la gouvernance, les processus administratifs et les modes de financement et de livraison peuvent être considérés comme optimaux.

Une attention particulière aux personnes les plus vulnérables
En corollaire de ces principes et critères, la commission a porté une attention particulière aux impacts pouvant découler de ses recommandations sur les personnes les plus vulnérables. La protection des personnes les plus vulnérables constitue une préoccupation constante de la commission, puisqu'il s'agit là de l'une des missions essentielles de l'État.

QUATRIÈME PARTIE : LES PREMIERS CONSTATS DE LA COMMISSION

Dans le présent rapport, la commission souhaite transmettre au gouvernement un certain nombre de commentaires et de constats qu'il est déjà possible de formuler après les premiers mois de travaux.

La commission souligne les quatre constats suivants :

- Il existe certains écarts considérables de dépenses avec l'Ontario.
- L'information concernant plusieurs programmes est déficiente et peu de programmes sont systématiquement évalués.
- Dans plusieurs programmes, on retrouve les mêmes problèmes concernant certaines modalités.
- Il existe plusieurs petits programmes dont l'impact est peu significatif.

1. CERTAINS ÉCARTS CONSIDÉRABLES DE DÉPENSES AVEC L'ONTARIO

L'importance des services publics offerts par l'État à la population québécoise résulte de choix collectifs, effectués par les citoyens et s'appuyant sur un certain nombre de valeurs.

Dans le contexte d'une capacité fiscale et budgétaire plus limitée, on doit cependant s'interroger sur le niveau global de dépenses consacrées aux principaux programmes. Pour évaluer cette difficile question du juste niveau de dépenses, les comparaisons avec d'autres juridictions, bien qu'imparfaites, constituent un indicateur.

☐ Une comparaison révélatrice

La comparaison avec l'Ontario, juridiction voisine dont l'économie est fortement intégrée à celle du Québec et dont la capacité fiscale est supérieure, est révélatrice à cet égard.

Comme le soulignait déjà en 2009 le Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques dans son premier fascicule¹⁴, il existe un écart appréciable entre le financement public des services au Québec et en Ontario. Des analyses récentes du ministère des Finances, préparées à la demande de la commission, révèlent que les constats établis en 2009 sont toujours d'actualité.

Selon les estimations du ministère des Finances, en 2012-2013, les dépenses des administrations publiques provinciales et locales consolidées au Québec excédaient de 1 238 \$ par habitant celles de l'Ontario. En normalisant cet écart à la population du Québec, l'écart de dépenses entre le Québec et l'Ontario atteignait 10 milliards de dollars en 2012-2013, avant ajustement pour les différences de prix et de salaires.

L'analyse comparative par principaux programmes révèle également que le Québec dépense plus que l'Ontario dans 30 des 39 programmes présentés.

Les écarts les plus importants sont observés dans :

- les programmes d'aide à la famille (467 \$ de plus par habitant);
- les infrastructures de transport terrestre (248 \$ de plus par habitant);
- le développement économique et l'innovation (175 \$ de plus par habitant);
- les services généraux (121 \$ de plus par habitant).

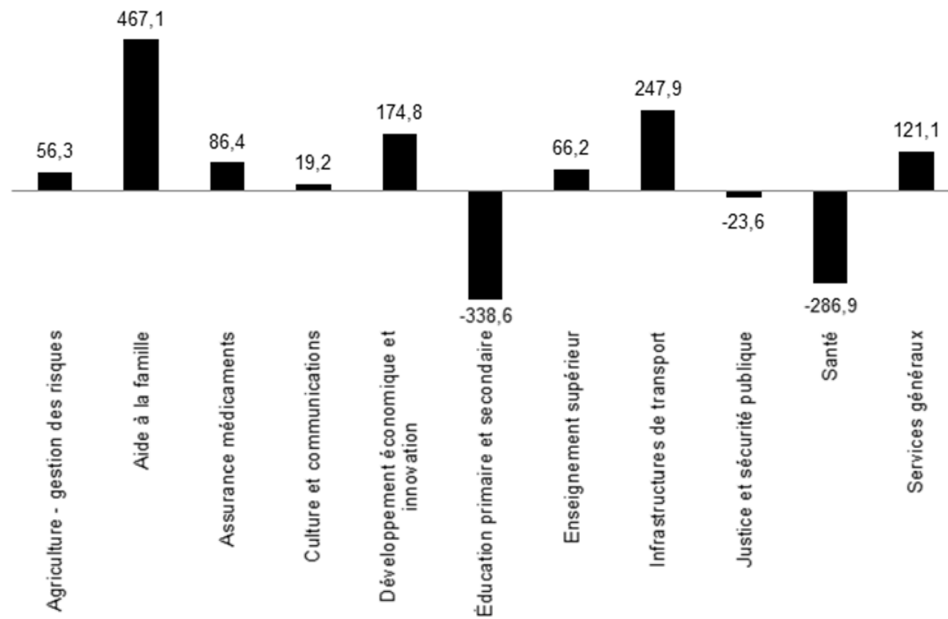
Pour les deux principaux programmes de dépenses que sont la santé et l'éducation, le Québec, au contraire, dépense moins par habitant que l'Ontario. L'écart est de 339 \$ de moins par habitant pour l'éducation primaire et secondaire, et de 287 \$ de moins par habitant pour la santé¹⁵, excluant l'assurance médicaments.

¹⁴ Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, *Le Québec face à ses défis – Des services publics étendus, une marge de manœuvre étroite, de nouveaux défis à relever*, fascicule 1, décembre 2009, p. 12 à 14.

¹⁵ Selon l'Institut canadien d'information sur la santé.

GRAPHIQUE 3

Écart des dépenses entre le Québec et l'Ontario – 2012-2013
(en dollars par habitant)



Sources : Ministère des Finances du Québec, Statistique Canada et Institut canadien d'information sur la santé.

❑ Quelques constats utiles

Cette analyse reste sommaire et l'explication des écarts nécessiterait une étude plus approfondie.

Néanmoins, on peut en tirer quelques constats utiles pour l'exercice de la révision des programmes. Parmi ces constats, on note que malgré sa richesse moindre, le Québec dépense significativement plus que l'Ontario dans certains secteurs, tant à vocation sociale et économique qu'administrative.

La commission est d'avis que ces secteurs devraient être examinés prioritairement.

L'écart négatif pour la santé et l'éducation laisserait croire que ces secteurs sont comparativement sous-financés au Québec par rapport à l'Ontario ou que les services y sont inférieurs. Cet écart est en fait dû à diverses raisons, la principale étant les différences de rémunération entre le Québec et l'Ontario : les rémunérations versées sont moindres au Québec, et les salaires versés représentent la plus grande part des dépenses de ces secteurs.

Compte tenu notamment de la complexité des programmes en cause et des multiples facteurs pouvant expliquer cet écart, la commission juge important d'agir avec prudence.

En raison du poids relatif de ces secteurs et des pressions qu'ils exercent sur les finances publiques, des mesures d'efficience dans la livraison des services devraient à tout le moins y être recherchées.

2. UNE INFORMATION DÉFICIENTE, PEU D'ÉVALUATIONS SYSTÉMATIQUES

Dès le début de ses travaux, la commission a constaté que l'on ne disposait pas d'inventaire complet des programmes offerts par le gouvernement du Québec : il est impossible de connaître simplement le nombre de programmes existants.

La documentation budgétaire du gouvernement est complexe : elle ne permet pas d'examiner facilement les différents programmes existants.

❑ Plusieurs constats

Sur la base de l'analyse des quelque 200 propositions concernant les mesures formulées par les ministères et organismes en réponse à la demande du Secrétariat du Conseil du trésor, ainsi que des rencontres avec les ministères, la commission en est arrivée ainsi à plusieurs constats.

- Il existe peu d'analyses systématiques concernant l'efficacité et l'efficience d'un programme donné.
- On ne revient pas de façon régulière sur les objectifs initialement poursuivis.
- La connaissance par les ministères de leur clientèle est parfois insuffisante.
- Les paramètres des programmes ne sont pas révisés annuellement, ce qui conduit au maintien de nombreuses déficiences.
- On ne dispose pas d'analyses probantes sur des questions majeures régulièrement discutées sur la place publique.

La commission note en particulier la quasi-absence d'analyses interministérielles des programmes et l'insuffisance de la vision stratégique.

La commission constate que la qualité et la capacité d'analyse des programmes existants sont très variables d'un ministère à l'autre.

La commission note l'absence d'incitatifs pour améliorer la capacité d'analyse des programmes.

3. DES PROGRAMMES DONT LES MODALITÉS POSENT PROBLÈME

Dans plusieurs programmes, la commission a noté les mêmes problèmes.

☐ Une indexation qui n'est pas systématique

Les paramètres de certains programmes qui ont pu être examinés n'ont pas été révisés annuellement de façon à éviter que la contribution de l'un ou de l'autre des partenaires contributeurs n'augmente indûment au fil des années.

C'est le cas, par exemple, de certains paramètres de l'aide financière aux études. Il en était ainsi, jusqu'à tout récemment, des paramètres établissant la contribution parentale pour les frais des services de garde et des droits de scolarité. Pour ce qui est des tarifs eux-mêmes, les seuls tarifs non encore indexés sont les tarifs des services ambulanciers.

La commission tient à souligner que dans certains cas, l'indexation des paramètres de programmes serait au bénéfice des usagers.

☐ Des modalités inutilement complexes

Plusieurs propositions des ministères examinées par la commission visent à ajuster, à abolir ou à fusionner diverses modalités de versement d'aide financière.

On constate en effet que des modalités spécifiques ont été mises en place dans de nombreux programmes, afin d'apporter une réponse à des problématiques particulières. Ces modalités se sont accumulées au fil du temps, complexifiant inutilement les programmes.

À ces modalités se sont ajoutées des règles budgétaires, elles aussi de plus en plus complexes, dans le but de s'assurer que les programmes étaient bien administrés. En fait, ces règles correspondent plutôt à du micromanagement.

Au total, ces modalités sont inutilement complexes, et elles ne facilitent pas la bonne gestion. Les sommes initialement prévues pour une modalité spécifique sont parfois détournées à d'autres fins. Par exemple, la commission a constaté que les règles budgétaires pour le financement des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur et pour la subvention de fonctionnement des services de garde présentent plusieurs de ces modalités spécifiques.

☐ Des bases de financement qui permettent l'accumulation de surplus

Des surplus budgétaires sont accumulés par certains organismes. Les contributions gouvernementales, notamment dans un contexte de partage de risques et de contribution majoritaire de l'État, ont permis à certains bénéficiaires d'accumuler d'importants surplus.

La commission a pu constater de tels surplus au titre du fonds de La Financière agricole du Québec, des centres de la petite enfance et des bureaux coordonnateurs dans le réseau des services de garde ainsi que pour certaines municipalités.

☐ Des aides discrétionnaires distribuées dans le cadre de certains programmes.

En raison de leur caractère discrétionnaire, la pertinence et l'efficacité des aides sont difficiles à évaluer. C'est le cas, par exemple, des aides discrétionnaires attribuées dans le cadre des budgets discrétionnaires des ministres.

4. DE PETITS PROGRAMMES À L'IMPACT PEU SIGNIFICATIF

Bien que le relevé n'en soit pas exhaustif, la commission a pu prendre connaissance de plusieurs programmes, dont le budget est minime et dont la pertinence semble discutable.

Il est difficile de trouver un dénominateur commun couvrant l'ensemble de ces programmes.

☐ Les constats

Au moins un des constats suivants s'applique aux programmes considérés comme problématiques.

- Plusieurs des programmes visés ont des budgets de faible importance. L'aide est largement distribuée et les critères sont peu précis. La reddition de comptes est difficile, voire inexistante.
- Pour certains programmes, les ministères n'ont pas été en mesure de préciser les fondements et l'analyse ayant justifié leur mise en place.
- Des programmes devaient n'exister que pour une période de temps donnée, mais ont été maintenus au-delà de leur durée de vie prévue.
- Plusieurs de ces programmes ont été mis en place dans le cadre de politiques horizontales touchant plusieurs ministères, la somme de petites mesures apparaissant alors comme plus significative lors des annonces gouvernementales.

*
* *

La commission a approfondi ces premiers constats dans l'examen détaillé des programmes analysés.

La commission reviendra sur ces constats dans son exercice de révision permanente des programmes.

CINQUIÈME PARTIE : LES PREMIÈRES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

À partir des analyses effectuées depuis sa mise en place, la commission a identifié les premières recommandations de révision des programmes, afin de contribuer aux cibles budgétaires définies pour l'exercice financier 2015-2016 dans le budget 2014-2015 de juin 2014.

Ces recommandations correspondent à des révisions qui semblent s'imposer à court terme. Les analyses disponibles sont suffisamment solides pour permettre à la commission de tirer des conclusions et de formuler des recommandations. La commission est convaincue que ces recommandations ne sont pas susceptibles d'être remises en cause lors de la suite de ses travaux.

Ces propositions dégageraient un potentiel d'économies dès l'année financière 2015-2016.

Les premières recommandations formulées par la commission concernent :

- l'aide financière aux municipalités;
- l'aide aux agriculteurs, et particulièrement La Financière agricole du Québec et le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles;
- le Programme de places à contribution réduite dans les services de garde éducatifs;
- le financement des étudiants universitaires internationaux;
- les services ambulanciers;
- le Programme de soutien à l'action bénévole;
- les budgets discrétionnaires des ministres;
- le financement public des écoles privées, à propos duquel la commission formule une mise en garde.

1. L'AIDE FINANCIÈRE AUX MUNICIPALITÉS

La commission a analysé l'aide financière apportée par le gouvernement aux municipalités.

- Cet examen a conduit à deux constats majeurs :
 - Les transferts du gouvernement aux municipalités ont fortement augmenté au cours des dernières années.
 - La hausse des transferts du gouvernement a soutenu une croissance extrêmement rapide des dépenses, due en bonne partie à l'augmentation de la rémunération des employés municipaux.
- La commission souligne que la croissance actuelle des dépenses des municipalités et celle des transferts du gouvernement ne sont pas soutenables à terme.
- La commission recommande de réduire significativement les transferts du gouvernement et d'inciter les municipalités à mieux contrôler leurs dépenses.

1.1 Les revenus des municipalités : la forte croissance des transferts gouvernementaux

Les revenus consolidés des municipalités québécoises se sont établis en 2012 à 19,28 milliards de dollars, selon les données tirées des rapports financiers des organismes municipaux.

Sur ce total, les transferts provenant du gouvernement du Québec et du gouvernement du Canada représentaient 3,98 milliards de dollars.

La commission souligne que ces données ne permettent pas de distinguer les transferts provenant du Québec des transferts reçus du gouvernement fédéral.

TABEAU 1

Revenus des municipalités – répartition selon les principales sources – 2012

Catégorie	En milliards de dollars	En pourcentage
Impôt foncier	9,38	48,7
Tarification ⁽¹⁾	3,93	20,4
Autres revenus	1,99	10,3
Total des revenus autonomes	15,30	79,4
Transferts inconditionnels (incluant la compensation tenant lieu de taxes)	1,38	7,1
Transferts conditionnels	1,20	6,2
Transferts liés aux infrastructures	1,40	7,3
Total des transferts	3,98	20,6
TOTAL	19,28	100

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) La tarification comprend notamment la tarification des services municipaux (eaux, gestion des déchets et matières résiduelles, etc.), la vente de biens et de services et les services de transport collectif.

Source : Données compilées par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, octobre 2014.

❑ L'évolution des revenus des municipalités de 2007 à 2012

La commission a examiné l'évolution des revenus des municipalités sur la période 2007-2012.

La commission constate que la part des transferts dans les revenus des municipalités s'est accrue entre 2007 et 2012, passant de 18,5 % à 20,6 %.

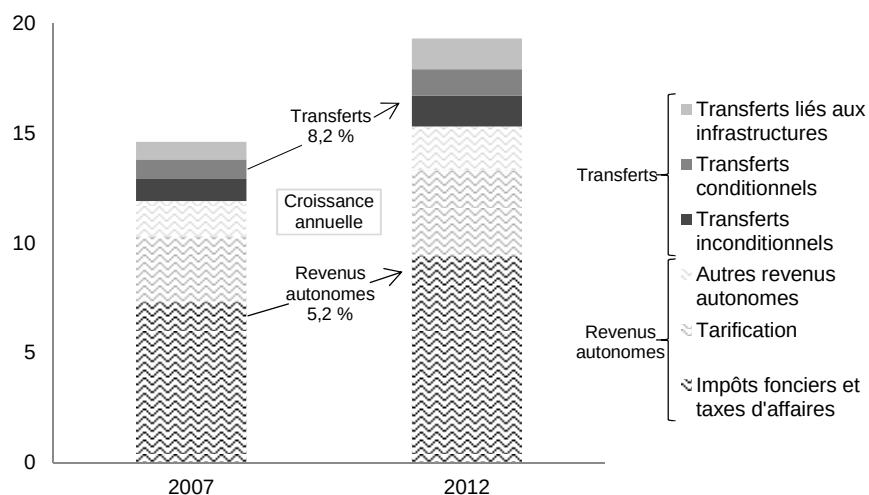
Au cours de la période, les transferts versés aux municipalités ont augmenté annuellement de 8,2 %, alors que les revenus autonomes s'accroissaient au taux annuel moyen de 5,2 %.

Les différents transferts versés aux municipalités par les deux ordres de gouvernement se sont accrues respectivement, en moyenne annuelle, de :

- 6,6 % pour les transferts inconditionnels¹⁶;
- 7,0 % pour les transferts conditionnels;
- 11,0 % pour les transferts liés aux infrastructures.

GRAPHIQUE 4

Évolution des revenus des municipalités selon les principales sources – 2007-2012 (en milliards de dollars et en taux de croissance annuel moyen)



Source : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

¹⁶ On qualifie d'inconditionnels les transferts gouvernementaux ne faisant l'objet d'aucune condition pour les municipalités quant à l'usage des sommes versées. Ils font partie des revenus généraux des organismes municipaux.

**Une comparaison avec l'Ontario :
la sous-utilisation de la tarification par les municipalités québécoises**

En 2012, les municipalités du Québec retiraient 20,4 % de leurs revenus de la tarification.

À titre de comparaison, pour la même année, la tarification représentait 23,9 % des revenus des municipalités ontariennes.

On constate ainsi la relative sous-utilisation de la tarification par les municipalités québécoises.

Source : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

❑ L'inventaire demandé par la commission pour l'année 2014-2015

À partir de ce constat, la commission a demandé au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire de dresser un inventaire des transferts planifiés par le gouvernement du Québec, tous ministères confondus, au bénéfice des municipalités pour l'année 2014-2015. La commission souligne qu'à sa connaissance, il s'agit du premier exercice de cette nature jamais effectué.

Cet inventaire a donné les résultats suivants :

- Pour l'année 2014-2015, les transferts effectués au bénéfice des organismes municipaux par le gouvernement du Québec atteindront à eux seuls 3,5 milliards de dollars. Les données confirment ainsi l'importance des transferts effectués par le gouvernement du Québec dans l'ensemble des transferts reçus par les municipalités.
- L'inventaire du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire apporte une autre confirmation – soit la place prise par les transferts inconditionnels du Québec.

■ Les transferts du Québec

En 2014-2015, le gouvernement du Québec versera aux municipalités plus du tiers de ses transferts sous la forme de transferts inconditionnels (1,253 milliard de dollars, soit 35,5 % des transferts totaux). Il s'agit de transferts dont le but initial était d'aider les municipalités à équilibrer leur budget.

En 2014-2015, les transferts conditionnels du gouvernement du Québec atteindront 1,136 milliard de dollars (32,1 % des transferts totaux). Ces transferts visent à financer des activités déléguées par le gouvernement aux municipalités.

Le gouvernement versera enfin 1,146 milliard de dollars (32,4 % des transferts totaux) afin de financer des investissements.

TABLEAU 2

Transferts du gouvernement du Québec aux municipalités pour 2014-2015
(en millions de dollars)

TRANSFERTS INCONDITIONNELS : aucune condition quant à l'usage des sommes versées. Ils font partie des revenus généraux des organismes municipaux.	
Pacte fiscal	769,4
Remboursement de TVQ (481,7)	
Bonification des compensations tenant lieu de taxes (166,5)	
Programme de péréquation (60,0)	
Aide aux équipements métropolitains (13,3)	
Autres mesures (47,9)	
Compensation tenant lieu de taxes	415,7
Compensation pour la perte des droits sur les divertissements	64,1
Compensation pour les équipements antipollution	4,1
Autres transferts inconditionnels	0,1
Sous-total	1 253,4
TRANSFERTS CONDITIONNELS : montants servant à financer des services ou des activités spécifiques impliquant le respect de critères ou des obligations de reddition de comptes.	
Mesures budgétaires	724,1
Ministère des Transports (338,3)	
Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (163,2)	
Autres ministères (222,6)	
Mesures fiscales ou quasi fiscales	411,4
Collecte sélective (135,0)	
Taxes sur l'essence pour la Communauté métropolitaine de Montréal (101,0)	
Contribution des automobilistes au transport collectif (82,6)	
Redevances pour l'élimination des matières résiduelles (67,8)	
Remboursement de la taxe sur les carburants au transport en commun (25,0)	
Sous-total	1 135,5
TRANSFERTS CONDITIONNELS LIÉS AUX INVESTISSEMENTS : montants destinés au financement d'immobilisations, en aide au comptant ou en service de la dette.	
Service de dette	992,1
Immobilisations payées au comptant	153,7
Sous-total	1 145,8
TOTAL	3 534,7

Source : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

1.2 La hausse des transferts a soutenu une augmentation très rapide des dépenses, explicable en bonne partie par la croissance des dépenses de rémunération

La commission a ensuite porté son attention sur l'évolution des dépenses municipales.

❑ La hausse des dépenses

La commission dresse ici un autre constat : la hausse des transferts du gouvernement a soutenu une croissance très rapide des dépenses des organismes municipaux.

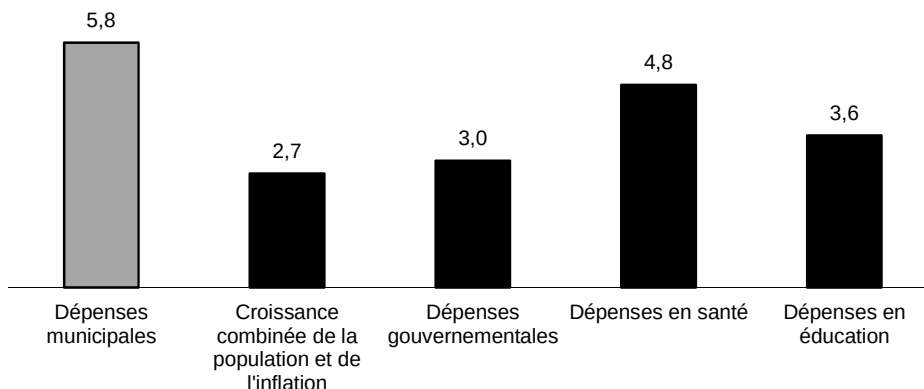
Entre 2007 et 2012, les dépenses consolidées des organismes municipaux sont passées de 14,7 milliards de dollars à 19,4 milliards de dollars, ce qui constitue une augmentation annuelle moyenne de 5,8 %.

Il s'agit d'une croissance très élevée, quelles que soient les comparaisons effectuées.

- Ce taux est largement supérieur au taux de croissance combiné de l'inflation et de la population, qui a été de 2,7 % au cours de la même période.
- Ce taux est également très supérieur à la croissance des dépenses du gouvernement du Québec : de 2007 à 2012, les dépenses gouvernementales ont augmenté à un rythme annuel moyen de 3,0 %.
- La croissance des dépenses dans le milieu municipal est également plus élevée que la croissance des dépenses observée de 2007 à 2012 dans les secteurs de la santé et de l'éducation – où les dépenses ont augmenté respectivement de 4,8 % et de 3,6 % par an.

GRAPHIQUE 5

Augmentation annuelle moyenne de plusieurs catégories de dépenses, de la population et de l'inflation – 2007-2012
(en pourcentage)



Sources : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et Secrétariat du Conseil du trésor, *Budget de dépenses 2007-2008, Volume II, Crédits des ministères et organismes*, p. 23, et *Budget de dépenses 2012-2013, Volume II, Crédits des ministères et organismes*, p. 21.

❑ **L'augmentation de la rémunération versée aux employés municipaux**

Cette hausse des dépenses est due en bonne partie à l'augmentation de la rémunération versée aux employés municipaux.

Entre 2007 et 2012, la progression globale de la rémunération des employés municipaux a été de 6,5 % en moyenne par année – soit une augmentation annuelle moyenne de 4,7 % des salaires et de 12,9 % des charges sociales. Sur la même période, l'augmentation des effectifs se situait à 1,3 % en moyenne par année.

Au cours de cette même période, la rémunération et les charges sociales ont été responsables de 45,5 % de la croissance des dépenses municipales. À titre de comparaison, les investissements expliquent 27,7 % de la croissance des dépenses.

■ **Des rémunérations élevées**

Les employés municipaux, comparativement aux employés de la fonction publique et parapublique québécoise, profitent d'un avantage de 18,3 % en matière de salaire et de 37,9 % quant à la rémunération globale, incluant les avantages sociaux¹⁷.

Les dépenses de rémunération représentent 56 % des dépenses de fonctionnement des municipalités.

Les élus municipaux expliquent cette augmentation élevée des dépenses de rémunération par le faible rapport de force dont ils disposent dans la négociation des conventions collectives, auquel s'ajoute un mode d'arbitrage débouchant le plus souvent sur une tendance à l'amélioration continue des conditions de travail¹⁸.

¹⁷ Institut de la statistique du Québec, *Rémunération des salariés. État et évolution comparés*, Travail et rémunération, novembre 2013, annexe F-1, p. 146.

¹⁸ Union des municipalités du Québec, *Livre blanc municipal – L'avenir a un lieu*, 2012, p. 44.

1.3 La croissance actuelle des dépenses des municipalités et celle des transferts du gouvernement ne sont pas soutenables à terme

Pour la commission, il est évident que la croissance actuelle des dépenses des municipalités n'est pas soutenable à terme. Une augmentation des dépenses à un taux annuel de 5,8 % ne peut être maintenue, compte tenu de la faible croissance économique récente et anticipée du Québec. Sur la période de 2007 à 2012, le produit intérieur brut nominal du Québec a crû à un taux annuel moyen de 3,5 %. Pour l'année 2014, le ministère des Finances prévoit une croissance nominale du PIB du Québec de 3,4 %.

En outre, aucune raison objective ne justifie une telle croissance des dépenses et l'augmentation des transferts du gouvernement qui y est liée.

Le gouvernement du Québec s'est astreint à un contrôle très strict de ses propres dépenses, soit un taux de croissance annuel moyen de 3,0 % pour la période 2007-2012, avec des objectifs de 1,9 % en 2014-2015 et de 1,3 % en 2015-2016. Il ne peut en même temps financer une croissance des transferts aux municipalités à un rythme significativement plus élevé.

À titre illustratif, la poursuite de la croissance des transferts gouvernementaux à un rythme annuel de 8,2 % signifie que les transferts du gouvernement du Québec aux municipalités atteindraient 3,8 milliards de dollars en 2015-2016, soit une hausse d'environ 300 millions de dollars. Cette hausse des transferts accaparerait près du quart des dépenses additionnelles totales de 1,3 milliard de dollars prévues par le gouvernement pour l'année 2015-2016 – ces dépenses additionnelles devant aussi servir à financer des missions telles que la santé et l'éducation.

Pour la commission, il est temps de réduire les transferts du gouvernement aux municipalités et, par le fait même, d'inciter ces dernières à mieux contrôler leurs dépenses.

1.4 La recommandation de la commission : réduire significativement les transferts du gouvernement et inciter les municipalités à mieux contrôler leurs dépenses

La commission estime que la forte hausse des transferts, et en particulier des transferts inconditionnels, a probablement eu un effet indésirable sur le contrôle des dépenses municipales : les municipalités ont pu s'appuyer sur ces transferts pour financer la hausse de leurs dépenses, au lieu de s'attaquer à la cause même de cette hausse.

❑ Une réduction significative des transferts

La commission recommande donc une réduction significative des transferts aux municipalités et incite ces dernières à mieux contrôler leurs dépenses.

Les transferts inconditionnels actuellement versés par le gouvernement aux municipalités, soit 1,3 milliard de dollars, définissent l'ordre de grandeur de la réduction à apporter. La commission recommande d'aller aussi loin que possible dans cette réduction, et de la faire porter en priorité sur les transferts inconditionnels.

Les municipalités auraient plusieurs moyens à leur disposition pour absorber une telle réduction sans hausses de taxes.

■ Contrôler les dépenses

En s'inspirant des efforts mis en œuvre par le gouvernement, les municipalités pourraient procéder à un véritable exercice de contrôle des dépenses.

Si les municipalités devaient appliquer la même discipline que le gouvernement du Québec et ramener leur taux de croissance annuel des dépenses à 1,3 %, en comparaison du taux de croissance annuel moyen de 5,8 % observé de 2007 à 2012, elles pourraient dégager des économies de l'ordre de 900 millions de dollars.

Elles pourraient par exemple :

- réaliser des gains de productivité récurrents représentant 2 % de la masse salariale et 3 % des dépenses de fonctionnement, ce qui correspondrait à des économies récurrentes de 334 millions de dollars;
- appliquer un gel temporaire d'embauche;
- procéder au remplacement d'un employé sur deux à leur départ à la retraite.

■ Des excédents de fonctionnement

Les villes ont en leur possession des excédents de fonctionnement non affectés accumulés. Au 31 décembre 2012, ces excédents se chiffraient à 1,438 milliard de dollars.

Le fonds de roulement récurrent que constitue l'excédent accumulé pourrait procurer aux municipalités concernées la flexibilité nécessaire pour absorber progressivement les réductions qui seraient appliquées à l'aide qui leur est versée par le gouvernement.

■ Augmenter les revenus autonomes par la tarification

Les municipalités pourraient également augmenter leurs revenus autonomes par la tarification.

Les organismes municipaux disposent d'un pouvoir de tarification qu'elles pourraient davantage utiliser pour combler une partie du manque à gagner résultant des coupes apportées aux transferts du gouvernement.

□ Donner aux municipalités les outils légaux nécessaires

La commission recommande également que les modifications appropriées soient apportées aux dispositions réglementaires et législatives, afin de donner aux municipalités des outils leur permettant de mieux contrôler la rémunération de leurs employés.

Un contrôle accru par les municipalités des dépenses de rémunération de leurs employés est crucial.

□ Aborder avec prudence tout transfert de responsabilité aux municipalités

La commission constate que l'écart actuel de rémunération entre les employés municipaux et les employés du gouvernement impose une grande prudence dans tout transfert de responsabilité entre le gouvernement et les municipalités – comme le transport scolaire et la gestion des bâtiments du réseau de l'éducation, actuellement sous la responsabilité des commissions scolaires.

La commission recommande au gouvernement d'analyser de façon rigoureuse l'impact que pourrait avoir un tel transfert sur le coût final des services, en raison de l'écart de rémunération existant actuellement.

1.5 L'impact budgétaire

Les recommandations de la commission pourraient permettre au gouvernement de dégager des économies allant jusqu'à 1,3 milliard de dollars.

TABLEAU 3

Impact budgétaire estimé des recommandations
(en millions de dollars)

	Estimation des économies sur une base annuelle
Réduire significativement les transferts du gouvernement aux municipalités	Jusqu'à 1 300
Donner aux municipalités des outils leur permettant de mieux contrôler la rémunération de leurs employés	
Analyser l'impact de tout transfert de responsabilité entre le gouvernement et les municipalités sur le coût final des services	
TOTAL	Jusqu'à 1 300

2. L'AIDE AUX AGRICULTEURS : LA FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC ET LE PROGRAMME D'ASSURANCE STABILISATION DES REVENUS AGRICOLES

La commission a analysé l'aide aux agriculteurs et les dépenses en transferts effectuées au bénéfice de La Financière agricole du Québec et du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles.

- La commission souligne d'abord l'importance de l'ensemble de l'aide définie en faveur des agriculteurs et l'amélioration de la situation économique des agriculteurs.
- En ce qui concerne spécifiquement La Financière agricole du Québec et le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles, la commission constate le coût et la générosité du soutien ainsi apporté au secteur de l'agriculture.
- La commission constate également les graves difficultés financières rencontrées par La Financière agricole du Québec et par le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles depuis le début des années 2000, l'accroissement du financement gouvernemental qui en est résulté et l'amélioration récente de la situation.
- Les problèmes structurels liés au financement et au partage des risques du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles ne sont cependant toujours pas réglés.
- La commission recommande une solution à ces problèmes structurels en transformant le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles en un véritable programme d'assurance.

2.1 L'importance de l'ensemble de l'aide définie en faveur des agriculteurs et l'amélioration de la situation économique des agriculteurs

Le gouvernement apporte une aide de différentes natures aux agriculteurs québécois. L'aide définie en faveur des agriculteurs est composée :

- de transferts gouvernementaux aux producteurs;
- d'un soutien des prix du marché.

☐ Le soutien des prix du marché

Il importe de mentionner que le soutien des prix du marché, ou gestion de l'offre, n'est pas une aide financière directe du gouvernement aux entreprises agricoles. Les gouvernements interviennent en établissant des quotas de production dans certains secteurs agricoles, en régissant le prix des produits relevant de ces secteurs et en imposant des barrières à l'importation de ces mêmes produits.

Par ce mécanisme, les gouvernements confient en quelque sorte aux agriculteurs un pouvoir de taxation et, en fin de compte, ce sont les consommateurs des produits sous gestion de l'offre qui assument l'aide apportée aux secteurs agricoles visés.

Ces secteurs sont au nombre de cinq au Québec¹⁹.

¹⁹ Il s'agit des secteurs du lait, des poules et des poulets, des dindons et des dindes, des œufs de consommation et des œufs d'incubation.

❑ Une aide plus généreuse qu'ailleurs

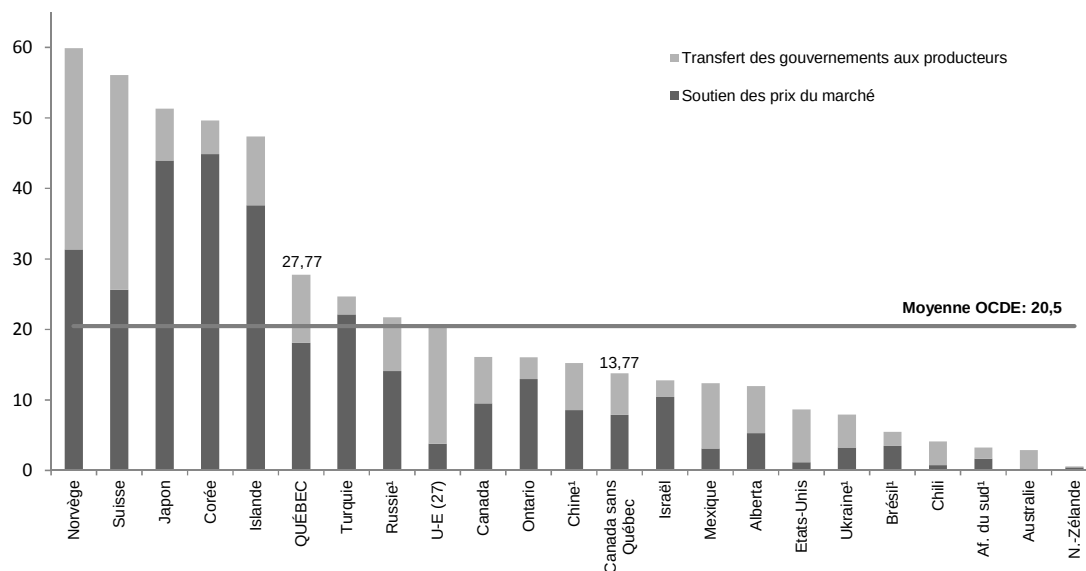
L'aide apportée aux agriculteurs québécois est globalement plus généreuse que dans le reste du Canada et dans la plupart des pays développés.

De 2009 à 2011, le soutien des gouvernements fédéral et provincial aux producteurs du Québec, en pourcentage des recettes monétaires agricoles, a été :

- de 38 % supérieur à celui de l'Union européenne;
- de 36 % supérieur à celui des pays de l'OCDE;
- deux fois plus élevé que celui de l'ensemble des autres provinces canadiennes;
- plus de trois fois plus élevé que celui des États-Unis.

GRAPHIQUE 6

Soutien apporté aux producteurs agricoles dans les principaux pays développés – moyenne annuelle 2009-2011
(en pourcentage des recettes monétaires agricoles)



(1) : Pour les pays du BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) les données sont pour la période 2009-2010.
Sources : Calcul du MAPAQ, base de données de l'OCDE, Estimation du soutien aux producteurs et consommateurs, mars 2013.

❑ L'amélioration de la situation économique des agriculteurs

Cette aide globale et une conjoncture favorable ont eu un impact sur la situation économique des agriculteurs, dont la commission constate l'amélioration, comparativement au reste du Canada.

■ L'amélioration du revenu agricole

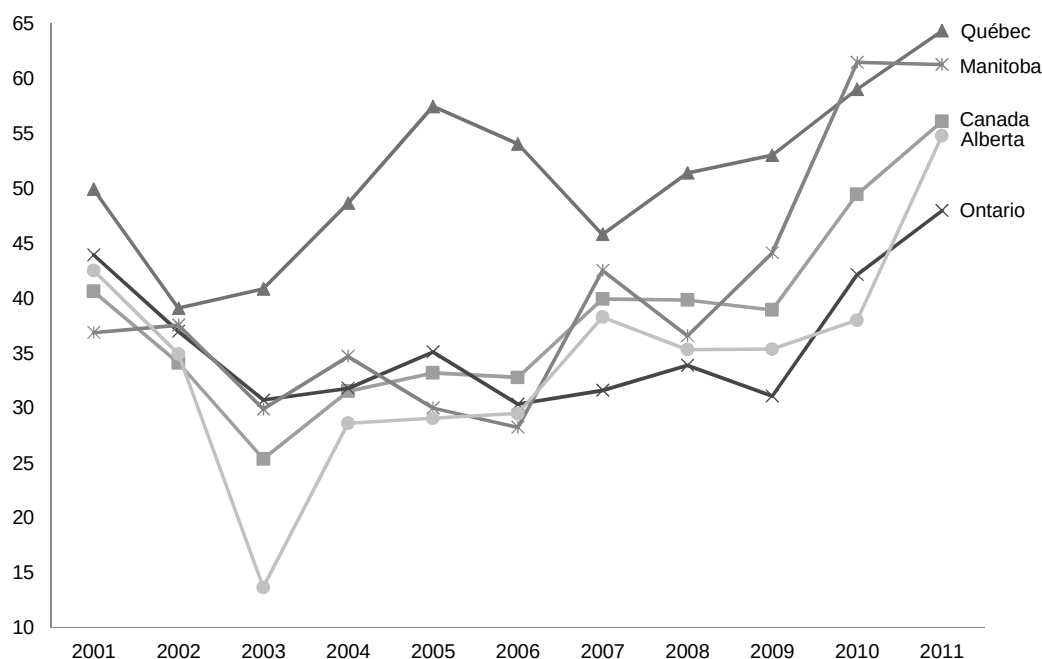
Les données recueillies par Statistique Canada font état d'une telle amélioration.

Le revenu agricole net comptant²⁰ moyen des fermes québécoises est passé de 49 941 \$ en 2001 à 64 349 \$ en 2011, ce qui place le Québec en tête de liste, devant l'Ontario, le Manitoba, l'Alberta et la moyenne canadienne.

GRAPHIQUE 7

Revenu agricole net comptant moyen par ferme – 2001-2011

(en milliers de dollars)



Source : Statistique Canada, *Tableau 002-0064 – Enquête financière sur les fermes, bilan de l'agriculture canadienne et régionale, annuel (dollars sauf indication contraire)*, CANSIM (base de données), site consulté le 03-10-2014. Graphique préparé par la commission.

²⁰ Le revenu agricole net comptant est défini comme le revenu total agricole, diminué des dépenses totales, mais sans tenir compte de la déduction pour amortissement, de la valeur des rajustements de stocks, des retraits et des contributions au Compte de stabilisation du revenu net et au Compte de stabilisation du revenu agricole et des dépôts au Programme canadien de stabilisation du revenu agricole. Source : Statistique Canada, *Tableau 002-0064 – Enquête financière sur les fermes, bilan de l'agriculture canadienne et régionale, annuel*.

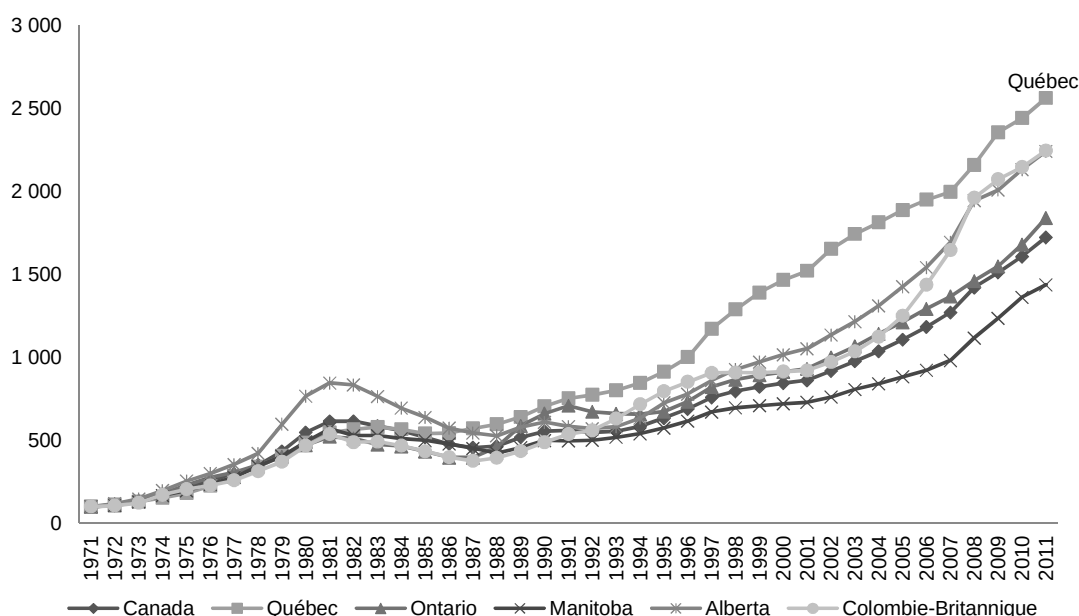
■ La croissance de la valeur des terrains et des bâtiments agricoles

Autre preuve de cette amélioration par rapport au reste du Canada, la croissance de la valeur des terrains et des bâtiments agricoles au Canada entre 1971 et 2011, calculée sous la forme d'indice, montre que le Québec se distingue avantageusement de l'ensemble canadien et de chacune des provinces, incluant l'Ontario et la Colombie-Britannique.

C'est au Québec que l'on observe la plus forte croissance de la valeur des terrains et des bâtiments agricoles au Canada entre 1971 et 2011.

GRAPHIQUE 8

Évolution de l'indice du prix des terrains et des bâtiments agricoles – 1971-2011 (base 100 en 1971)



Source : Statistique Canada, *Tableau 002-0003 – Valeur par acre des terrains et bâtiments agricoles, 1^{er} juillet, annuel (dollars)*, CANSIM (base de données), site consulté le 10-10-2014. Graphique préparé par la commission.

■ Le taux de faillite des entreprises agricoles

La commission constate également que le taux de faillite des entreprises agricoles québécoises est beaucoup plus faible que celui de l'ensemble de l'économie québécoise.

Ramené sur une base de 10 000 entreprises, le taux de faillite agricole québécois était, en 2011, de 5,4. Au même moment, le taux de faillite global au Québec était de 32 pour 10 000 entreprises.

2.2 La Financière agricole du Québec et le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles : un soutien au secteur agricole coûteux et généreux

En 2012-2013, les dépenses du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec dans le secteur ont atteint 1,067 milliard de dollars. Sur ce total, les dépenses de transferts ont représenté 878,6 millions de dollars, soit 82,3 %.

□ La Financière agricole du Québec

Les transferts effectués à La Financière agricole du Québec ont représenté, et de loin, la plus grande part de ces transferts : ils se sont élevés en 2012-2013 à 630,0 millions de dollars, soit 71,7 % de l'ensemble des transferts du ministère au secteur.

TABLEAU 4

Dépenses de transfert du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec dans le secteur – 2012-2013 (en millions de dollars et en pourcentage)

	Budget de dépenses de transfert (M\$)	Pourcentage des dépenses de transfert
La Financière agricole du Québec	630,0	71,7
Remboursement des taxes foncières et des compensations aux exploitations agricoles	122,9	14,0
Prime-Vert	40,1	4,6
Appui au développement en région	28,6	3,3
Aide à la recherche et au transfert technologique	15,7	1,8
Amélioration de la santé animale	15,1	1,7
Appui au développement des entreprises des pêches et aquacoles	10,5	1,2
Appui au secteur de la transformation	9,1	1,0
Appui à la formation	5,4	0,6
Traçabilité des aliments	0,5	0,1
Autres crédits de transfert	0,7	0,1
TOTAL	878,6	100

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Secrétariat du Conseil du trésor, *Budget de dépenses 2012-2013, Volume II, Crédits des ministères et organismes*.

La Financière agricole du Québec met à la disposition des entreprises des produits et des services en matière de protection du revenu, d'assurance et de financement agricoles adaptés à la gestion des risques à ce secteur d'activités²¹.

²¹ Loi sur La Financière agricole du Québec (RLRQ, chapitre L-01).

La Financière agricole du Québec est un organisme public dont le président-directeur général est nommé par le gouvernement du Québec. En 2012-2013, ses effectifs se chiffraient à 620 équivalents temps complet²². Toujours en 2012-2013, 83 % des revenus de La Financière agricole du Québec provenaient de transferts du gouvernement du Québec.

TABEAU 5

Revenus de La Financière agricole du Québec – 2012-2013

(en milliers de dollars et en pourcentage)

Sources des revenus	Revenus (en milliers \$)	Part des revenus (en %)
Contribution du gouvernement du Québec	633 244 ⁽¹⁾	83,5
Contribution du gouvernement du Canada	93 331 ⁽²⁾	12,3
Contributions des participants au programme Agri-stabilité	9 210	1,2
Droits administratifs	6 442	0,8
Intérêts – Fonds d'assurance stabilisation des revenus agricoles	5 740	0,8
Intérêts et revenus de placement	8 906	1,2
Autres revenus	1 362	0,2
TOTAL	758 235	100,0

Notes : Les chiffres ayant été arrondis, la somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Au total, 3 244 000 \$ sont versés à La Financière agricole du Québec par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et par le ministère des Ressources naturelles pour l'administration de certains de leurs programmes.

(2) Contributions du gouvernement du Canada aux programmes Agri-investissement, Agri-protection et Agri-stabilité.

Source : La Financière agricole du Québec, *Rapport annuel 2012-2013*, p. 119. Calculs de la commission.

²² La Financière agricole du Québec, *Rapport annuel 2012-2013*, p. 18.

❑ Le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles

En 2012-2013, près de 49 % des sommes transférées à La Financière agricole du Québec ont été consacrées au Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles, soit 307,5 millions de dollars.

TABLEAU 6

Utilisation des sommes transférées par le gouvernement du Québec à La Financière agricole du Québec – 2012-2013 (en milliers de dollars et en pourcentage)

	Financement (en milliers \$)	Dépenses de transfert (en %)
Assurance stabilisation des revenus agricoles	307 452	48,6
Agri-Québec et Agri-Québec plus	98 005	15,5
Agri-investissement ⁽¹⁾	18 846	3,0
Agri-protection ou Assurance récolte ⁽¹⁾	11 058	1,7
Agri-stabilité ⁽¹⁾	19 503	3,0
Programme d'appui financier à la relève agricole	8 981	1,4
Frais d'administration	56 903	9,0
Autres charges	16 215	2,6
Excédent annuel	96 281	15,2
TOTAL	633 244	100,0

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Programmes administrés par La Financière agricole du Québec, mais qui sont également financés par le gouvernement du Canada.

En 2012-2013, le financement fédéral des trois programmes en question s'élevait à 93,3 M\$.

Source : La Financière agricole du Québec, *Rapport annuel 2012-2013*. Calculs de la commission.

Le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles a pour objet de garantir un revenu annuel net positif aux producteurs ou aux catégories de producteurs concernés.

Une compensation est versée à l'adhérent par La Financière agricole du Québec lorsque le revenu annuel net est inférieur à un revenu annuel net stabilisé. Le revenu stabilisé est fondé sur un coût de production établi à partir d'une enquête menée auprès d'entreprises agricoles spécialisées dans les 16 secteurs de production visés par le régime d'assurance en vigueur. Il est réévalué sur une base annuelle²³.

²³ La Financière agricole du Québec,
http://www.fadq.qc.ca/assurances_et_protection_du_revenu/assurance_stabilisation/programme.html.

Les compensations versées en vertu de l'assurance stabilisation des revenus agricoles proviennent d'un fonds auquel contribuent La Financière agricole du Québec et les entreprises agricoles adhérentes.

Les contributions au Fonds d'assurance stabilisation des revenus agricoles sont calculées en fonction du nombre d'unités assurées et d'une prime unitaire par type de production, laquelle est établie selon une méthode de tarification qui est vérifiée, au moins tous les cinq ans, au moyen d'une évaluation actuarielle²⁴.

Selon la méthode de calcul en vigueur, les contributions totales au Fonds d'assurance stabilisation des revenus agricoles sont assumées dans les proportions suivantes :

- environ aux deux tiers par La Financière agricole du Québec, et donc à partir de la contribution
- environ au tiers par les entreprises participantes²⁵.

Pour l'année 2012-2013, la contribution de La Financière agricole du Québec et des agriculteurs ont été respectivement de 307,5 millions de dollars et de 176,3 millions de dollars.

²⁴ Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*, chapitre 10, « Analyse financière de La Financière agricole du Québec », p. 10-18.

²⁵ Dans le cas des grandes entreprises, définies comme étant celles assurant un volume supérieur au triple du volume assuré par la ferme type, ces contributions sont partagées, depuis quelques années, à parts égales entre La Financière agricole et les grandes entreprises participantes. À noter que ces grandes entreprises ne représentent qu'environ 1,5 % des entreprises adhérentes à l'assurance stabilisation. Source : La Financière agricole du Québec, *Les impacts des modifications au Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles*, présentation faite par le vice-président assurances et protection du revenu, p. 9.

2.3 De graves difficultés financières et une amélioration récente de la situation

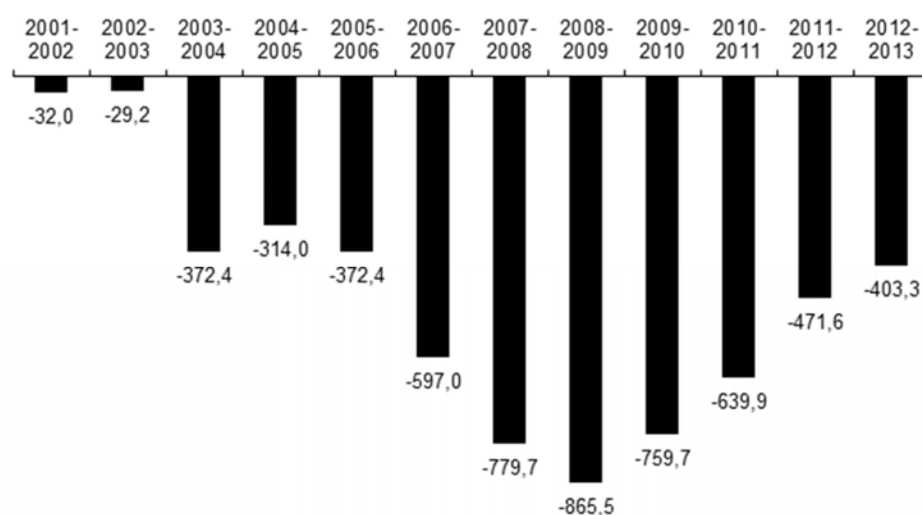
L'assurance stabilisation des revenus agricoles et La Financière agricole du Québec ont été confrontées à une situation financière très difficile au cours des dix dernières années.

❑ D'importants déficits

Le Fonds d'assurance stabilisation des revenus agricoles a produit des déficits à répétition au cours de la décennie 2000. Au 31 mars 2009, le déficit cumulé du Fonds d'assurance stabilisation des revenus agricoles atteignait 865,5 millions de dollars.

GRAPHIQUE 9

Solde du Fonds d'assurance stabilisation des revenus agricoles – 2001-2002 à 2012-2013
(en millions de dollars)



Source : États financiers de La Financière agricole du Québec de 2001 à 2013. Graphique préparé par la commission.

À la même date, La Financière agricole du Québec cumulait un déficit de 644,7 millions de dollars²⁶.

Diverses raisons expliquent ce déficit historique, dont certaines sont conjoncturelles – on fait notamment référence à la crise de la vache folle, à la grippe porcine, à la hausse du dollar canadien – et d'autres plus structurelles, sur lesquelles on reviendra plus loin.

²⁶ États financiers 2008-2009 de La Financière agricole du Québec.

❑ L'augmentation des transferts du gouvernement

Cette situation a conduit le gouvernement à augmenter considérablement ses transferts à La Financière agricole du Québec.

Le gouvernement du Québec a annoncé, le 19 novembre 2009, la bonification de l'enveloppe annuelle destinée à La Financière agricole du Québec, la faisant passer de 305 millions de dollars à 630 millions de dollars pour les exercices 2011 à 2015, soit une hausse de 106,6 %.

En plus de cette hausse, le gouvernement du Québec a attribué à la société, le 24 mars 2010, une subvention supplémentaire de 380 millions de dollars devant servir à éponger une partie de son déficit.

Cette injection de fonds a été assortie de plusieurs conditions, soit notamment :

- le calcul des paiements fondé sur les résultats des entreprises les plus efficaces (mesure dite du 25 %);
- la hausse du coût des primes d'assurance pour les grandes entreprises (partage moitié-moitié);
- le plafonnement des unités assurées dans tous les secteurs;
- la réduction du nombre de porcs couverts²⁷.

❑ L'amélioration de la situation

En raison de l'accroissement du financement gouvernemental, de la mise en œuvre de mesures d'optimisation et d'une conjoncture favorable dans le secteur agricole, la situation financière de l'assurance stabilisation des revenus agricoles et celle de La Financière agricole du Québec en général se sont nettement améliorées.

Des surplus ont été réalisés chaque année depuis 2009. Grâce à ces surplus, le déficit cumulé par La Financière agricole du Québec au 31 mars 2009 aura été complètement effacé en 2014-2015 et la société dégagera un excédent net de l'ordre de 130 millions de dollars²⁸.

En ce qui concerne le Fonds d'assurance stabilisation des revenus agricoles, le déficit cumulé au 31 mars 2009 avait été réduit d'environ 70 % au 31 mars 2014²⁹.

²⁷ Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*, chapitre 10, « Analyse financière de La Financière agricole du Québec », p. 10-6 et 10-26 à 10-30.

²⁸ La Financière agricole du Québec, prévisions, septembre 2014.

²⁹ États financiers de La Financière agricole du Québec de 2009 à 2014.

2.4 Des problèmes structurels liés au financement et au partage des risques du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles

Deux rapports ont été remis au gouvernement au cours des dernières années, recommandant tous deux une révision en profondeur de l'assurance stabilisation des revenus agricoles en raison de ses modalités critiquables.

❑ Le rapport Pronovost

En 2008, le Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (rapport Pronovost) recommandait notamment que « le gouvernement apporte immédiatement des correctifs au Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles, dans le cadre de la révision de l'entente avec La Financière agricole du Québec, afin d'assurer un traitement plus équitable des producteurs qui y participent et d'éviter toute forme de "surcompensation"³⁰ ».

❑ Le rapport Saint-Pierre

En 2009, pour faire suite au rapport Pronovost, le gouvernement mandatait Michel R. Saint-Pierre, secrétaire général associé au ministère du Conseil exécutif, pour « redéfinir les modes d'interventions en matière de sécurité du revenu, principalement celles qui se réalisent actuellement par le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles³¹ ».

Les conclusions du rapport Saint-Pierre sont catégoriques : le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles a « dévié de ses objectifs initiaux », ce qui a « mené à des effets pervers³² ».

³⁰ Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir – Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois*, 2008, p. 72.

³¹ Michel R. Saint-Pierre, *Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture – Pour répondre aux besoins actuels et soutenir l'entrepreneuriat*, 2009, p. 5.

³² *Ibid.*, p. 11 et 15.

■ Les conclusions du rapport Saint-Pierre

Selon ce rapport, l'assurance stabilisation des revenus agricoles :

- masque les signaux du marché;

Toutes les productions sous le régime de l'assurance stabilisation ont connu une hausse importante de leur volume de production depuis le début des années 1980, et ce, même en période de crise prolongée.

- dicte des choix parfois non appropriés;

Les institutions financières, par mesure de sécurité pour leurs avances de fonds, influencent souvent les choix de production en dirigeant les agriculteurs de certaines régions vers des productions végétales assurées, mais pour lesquelles le potentiel de marché est limité.

Des productions où il aurait été possible de tirer meilleur parti du marché, mais qui ne sont pas assurées par l'assurance stabilisation, sont ainsi laissées de côté.

- fait oublier la gestion du risque et entraîne un endettement excessif;

En sécurisant et en garantissant le revenu, l'assurance stabilisation a mené à un endettement excessif.

Les productions sous le régime de l'assurance stabilisation affichent un taux d'endettement nettement supérieur à celui des entreprises du reste du Canada œuvrant dans les mêmes secteurs.

- n'a pas stimulé suffisamment l'amélioration;

Plusieurs chefs d'entreprises agricoles ne gèrent plus en fonction d'objectifs d'amélioration de leur compétitivité, d'utilisation optimale de leurs ressources, de qualité de production et de demandes des clients, mais en fonction des critères du Programme d'assurance stabilisation.

Par ailleurs, seulement une minorité d'entreprises réussissent à aller chercher une très grande partie ou l'ensemble de leurs coûts de production dans le marché.

- est accaparée par d'autres acteurs;

L'aide accordée aux producteurs agricoles peut être en partie accaparée par l'acheteur du produit ou par le fournisseur d'intrants ou de services, qui ajuste ses activités en fonction des tarifs stabilisés.

- accentue les disparités régionales.

Quatre régions québécoises bénéficient de meilleures conditions de climat et de sols et ont des options de production, surtout végétales, considérablement plus larges.

Ces régions ont reçu 69 % des compensations versées par l'assurance stabilisation depuis dix ans³³.

Le rapport Saint-Pierre souligne également le fait que le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles, par ses méthodes de calcul, manque en partie sa cible en offrant aux entreprises les plus performantes une compensation supérieure à leur déficit réel, alors que la compensation est insuffisante pour les entreprises les moins performantes.

³³ *Ibid.*, p. 11-23.

❑ Les commentaires de la commission

Le rapport Saint-Pierre n'a donné lieu à aucune mesure significative de la part du gouvernement, depuis sa publication. La commission le constate et le déplore.

Les règles actuelles de fonctionnement du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles sont contraires au bon fonctionnement d'un régime d'assurance.

La commission ne remet pas en cause le principe d'une assurance stabilisation des revenus agricoles. Plusieurs provinces canadiennes et juridictions développées du monde ont d'ailleurs des programmes de gestion des risques agricoles.

■ La spécificité du Québec

La spécificité du Québec tient au fait que la contribution des entreprises adhérentes au régime de l'assurance stabilisation ne permet pas de couvrir les compensations que celui-ci offre. La prime de risque est donc assumée par l'assureur plutôt que par l'assuré.

Cette situation est sans commune mesure avec ce qui se fait dans les autres provinces canadiennes, où la contribution gouvernementale est limitée ou inexistante et où les primes sont ajustées en fonction de la couverture souhaitée par les agriculteurs.

Le régime québécois d'assurance stabilisation est aussi difficilement comparable avec ce qui se fait dans le secteur de l'assurance privée, où les fonds sont capitalisés et les primes ajustées rigoureusement en fonction des compensations offertes aux assurés.

Le régime québécois d'assurance stabilisation ne peut non plus se comparer à plusieurs autres régimes publics d'assurance que l'on retrouve au Québec. Dans les cas de la Société d'assurance automobile du Québec, du Régime québécois d'assurance parentale ou de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, les assurés doivent assumer les coûts de leur assurance.

Ces constats amènent la commission à remettre en cause la pertinence de l'assurance stabilisation, telle qu'appliquée au Québec.

TABLEAU 7

Programmes de gestion des risques agricoles dans le reste du Canada

Ontario (Programme de gestion des risques)	– Le Programme de gestion des risques couvre 40 % de la différence des coûts de production annuels et du prix moyen du marché. – Les primes sont fixées en fonction du niveau de protection choisi par les producteurs, soit 80 %, 90 % ou 100 % de la différence entre le niveau de soutien et les prix du marché du produit. – Le financement gouvernemental annuel du programme est plafonné à 100 M\$.
Alberta, Saskatchewan, Manitoba et Colombie-Britannique (Programme d'assurance des prix du bétail)	– Le Programme d'assurance des prix du bétail est un programme pilote qui s'échelonne sur quatre années. – Il permet aux producteurs de bovins et de porcs de souscrire à une assurance sur un prix assuré de leur choix, parmi les niveaux de protection offerts, et dont ils doivent assumer la prime entière. – Les coûts d'administration et de mise en œuvre du programme sont pris en charge par les gouvernements fédéral (12,5 millions de dollars) et provinciaux (8,3 millions de dollars) dans le cadre du programme des initiatives Agri-risques de Cultivons l'avenir 2. – Le gouvernement fédéral assurera, s'il y a lieu, le financement du déficit du programme pilote.

Source : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

2.5 La recommandation de la commission : transformer le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles en un véritable programme d'assurance

La commission recommande la transformation du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles en un véritable programme d'assurance.

- La commission recommande de revoir complètement le programme et de le refonder sur les bases d'un véritable système d'assurance, dans lequel les assurés assument la totalité de la prime de risque.
- En corollaire, la commission recommande au gouvernement de mettre fin au financement du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles et de réduire ainsi son financement annuel à La Financière agricole du Québec d'un montant annuel de l'ordre de 300 millions de dollars.

☐ L'examen de l'ensemble des programmes d'aide au secteur agricole

La commission examinera l'ensemble des programmes d'aide au secteur agricole.

Un tel examen s'impose, en raison :

- de la situation économique relativement avantageuse des entreprises agricoles;
- de l'écart appréciable entre l'aide accordée au secteur agricole au Québec et celle accordée dans les autres provinces canadiennes et ailleurs.

■ Le crédit de taxes foncières agricoles

La commission a déjà procédé à une analyse du Programme de crédit de taxes foncières agricoles, administré par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

Ce programme vise à rembourser aux agriculteurs une partie des taxes municipales et scolaires applicables à leurs terres et bâtiments. En 2012-2013, ce remboursement a représenté une dépense de 122,9 millions de dollars.

Plusieurs problèmes relatifs à la gestion de ce programme ont pu être constatés, dont :

- une gestion lourde et complexe, avec de nombreuses modalités de remboursement;
- un remboursement aux agriculteurs locataires ou non producteurs difficilement justifiable;
- l'obligation pour les agriculteurs de cotiser à l'Union des producteurs agricoles afin de pouvoir bénéficier du programme.

L'allègement de la fiscalité foncière agricole existe dans nombre de pays et juridictions. La commission s'interroge sur la pertinence d'un tel programme et, si ce programme est conservé, sur le niveau d'aide devant être accordé aux agriculteurs pour ce qui est des taxes municipales et scolaires.

Des études plus approfondies devront être effectuées afin d'évaluer dans quelle mesure les producteurs agricoles assument des coûts de production plus élevés que les entreprises d'autres secteurs économiques, lesquelles paient des taxes de même nature pour leurs terrains et leurs bâtiments.

2.6 L'impact budgétaire

Les recommandations de la commission pourraient permettre au gouvernement de dégager des économies de 300 millions de dollars.

TABLEAU 8

Impact budgétaire estimé des recommandations
(en millions de dollars)

	Estimation des économies sur une base annuelle
Transformer le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles en véritable programme d'assurance et mettre fin au financement du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles	300
TOTAL	300

3. LE PROGRAMME DE PLACES À CONTRIBUTION RÉDUITE DANS LES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS

Le Programme de places à contribution réduite dans les services de garde éducatifs a été mis en place à la fin des années 1990 et connaît depuis cette date une croissance rapide.

- Pour la commission, il importe d'abord de rappeler les objectifs poursuivis lors de la mise en place du programme et les principales modalités qui le caractérisent.
- Ce programme est devenu l'un des piliers de la politique familiale du Québec. Il a de plus directement contribué à accroître la présence des femmes sur le marché du travail.
- Le Programme de places à contribution réduite dans les services de garde éducatifs soulève cependant plusieurs difficultés : il représente un coût élevé et croissant pour les finances publiques, la pleine accessibilité aux places à contribution réduite n'est pas assurée, des problèmes de gestion ont été identifiés et le programme lui-même ne permet pas de tirer pleinement parti des mesures fiscales fédérales.
- Pour apporter une réponse à ces difficultés, la commission recommande d'améliorer la gestion des services de garde ainsi que de réviser le mode de financement grâce à une augmentation des tarifs jumelée à une pleine utilisation de la fiscalité existante.

3.1 Les objectifs du programme : assurer l'égalité des chances et répondre aux besoins des parents

Le Programme de places à contribution réduite dans les services de garde éducatifs a été créé en 1997. Il vise à offrir aux enfants de moins de cinq ans une offre de services de garde assurée :

- par des centres de la petite enfance (CPE);
- par des garderies subventionnées;
- par des personnes responsables d'un service de garde en milieu familial ayant été reconnues par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial.

Comme son nom l'indique, le Programme de places à contribution réduite permet aux parents d'avoir accès à des places en services de garde dont le tarif est réduit grâce à une subvention gouvernementale versée aux organismes offrant le service. La subvention s'accompagne d'un ensemble de conditions ayant pour but de garantir la qualité du service offert.

Comme les CPE, les garderies subventionnées et les services de garde en milieu familial, les garderies non subventionnées doivent être titulaires d'un permis en vertu de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance. Ces garderies sont également assujetties aux normes de qualité établies par le gouvernement du Québec.

L'allocation pour exemption de la contribution parentale

L'allocation pour exemption de la contribution parentale est une mesure budgétaire mise en place par le gouvernement pour faciliter l'accès aux places à contribution réduite pour les personnes plus démunies.

L'allocation pour exemption de la contribution parentale vise à payer la contribution parentale lorsqu'un service de garde accueille des enfants dont les parents sont prestataires soit du Programme d'aide sociale, du Programme de solidarité sociale ou du Programme alternative jeunesse du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. L'exemption est limitée à un maximum de deux journées et demie ou de cinq demi-journées par semaine. Toutefois, sur la recommandation d'un intervenant autorisé, un parent peut devenir admissible à l'exemption du paiement de la contribution réduite pour une plus longue période.

❑ Une augmentation rapide de l'offre de services de garde

Depuis 1997, l'offre de services de garde s'est rapidement développée.

En 2013, on comptait 965 centres de la petite enfance, 163 bureaux coordonnateurs et 15 600 personnes responsables d'un service de garde en milieu familial. Le nombre de places à contribution réduite est passé de 75 500 en 1997-1998 à 224 369 au 30 septembre 2014.

Par ailleurs, le réseau des garderies privées non subventionnées a une capacité actuelle d'environ 50 000 places, dont environ 20 000 sont actuellement inoccupées³⁴.

³⁴ Données fournies par l'Alliance québécoise des garderies privées non subventionnées dans le cadre du dialogue social.

❑ Deux objectifs

La Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, qui régit notamment le réseau subventionné, énonce deux objectifs au programme :

- promouvoir la qualité des services pour assurer notamment l'égalité des chances des enfants qui reçoivent ces services, dont ceux qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent dans des contextes de précarité socioéconomique;
- favoriser le développement de l'offre de services de garde en tenant compte des besoins des parents, notamment en facilitant la conciliation de leurs responsabilités parentales et professionnelles.

Les services de garde en milieu scolaire

Les services de garde en milieu scolaire assurent la garde des élèves de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire d'une commission scolaire, en dehors des périodes où des services éducatifs leur sont dispensés¹.

Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport applique la politique familiale du gouvernement depuis son introduction en 1997. La contribution parentale réduite exigée dans les centres de la petite enfance l'est également dans les services de garde en milieu scolaire.

En 2013-2014, plus de 220 000 enfants de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire sont inscrits, sur une base régulière ou sporadique, en service de garde.

Pour l'année scolaire 2014-2015, le ministère prévoit injecter environ 300 millions de dollars en allocations aux commissions scolaires à ce titre.

(1) Règlement sur les services de garde en milieu scolaire.

3.2 Les résultats obtenus : l'un des piliers de la politique familiale et une présence accrue des femmes sur le marché du travail

Très rapidement, le programme est devenu l'un des piliers de la politique familiale du Québec, avec le Programme de soutien aux enfants et le Régime québécois d'assurance parentale.

❑ Une offre structurée pour répondre aux besoins des parents

En 2013, la politique familiale dans son ensemble a représenté pour le gouvernement une dépense globale de 7,8 milliards de dollars. Environ le tiers de cette dépense provient du programme de places à contribution réduite : en 2013-2014, la subvention gouvernementale versée dans le cadre du programme a atteint 2,348 milliards de dollars.

Le programme a permis de mettre à la disposition des parents une offre structurée de services de garde, répondant à des normes exigeantes de qualité.

❑ La présence des femmes sur le marché du travail

Le programme a eu un autre effet : il a contribué directement à accroître la présence des femmes sur le marché du travail.

Le taux d'activité des Québécoises de 25 à 54 ans ayant des enfants de moins de six ans est passé de 68,4 % à 77,8 % entre 1998 et 2004. En 1998, ce taux était inférieur au taux observé en Ontario et dans l'ensemble du Canada. En 2009, la situation s'était complètement inversée.

Plusieurs études^{35 36 37} confirment la présence d'une relation entre le taux d'activité de ces femmes et l'apparition du Programme de places à contribution réduite.

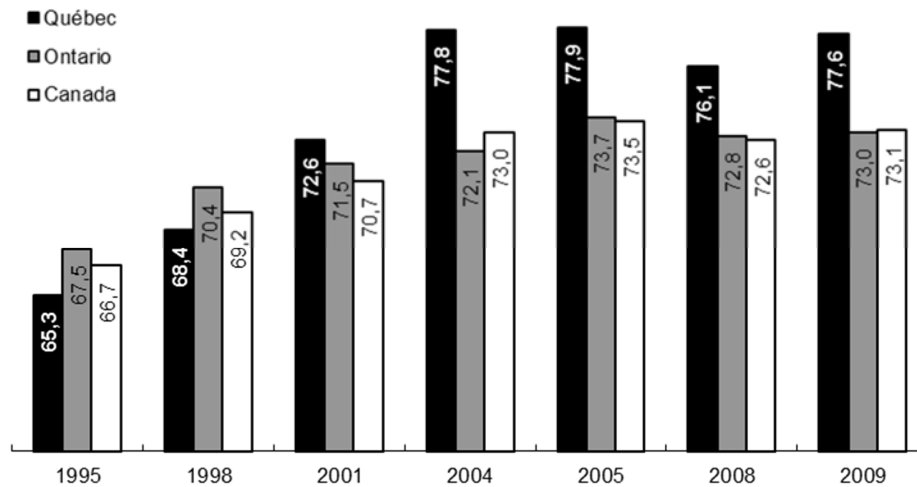
³⁵ C. Haeck, P. Lefebvre et P. Merrigan, *Canadian Evidence on Ten Years of Universal Preschool Policies : the Good and the Bad*, Université du Québec à Montréal, juin 2013.

³⁶ P. Fortin, L. Godbout et S. St-Cerny, *L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, avril 2012.

³⁷ N.-J. Clavet et J.-Y. Duclos, *Dans quelle mesure les gouvernements profitent-ils des services de garde à contribution réduite?*, juin 2012.

GRAPHIQUE 10

Taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans dont l'enfant le plus jeune est âgé de moins de six ans – Québec, Ontario, Canada – 1995-2009
(en pourcentage)



Source : Ministère de la Famille et des Aînés, *Analyse comparative des politiques en matière familiale dans les provinces canadiennes*, juin 2011.

3.3 Les difficultés : un coût élevé et croissant, une accessibilité non assurée, des problèmes de gestion et une sous-utilisation des mesures fiscales fédérales

Ce programme soulève cependant plusieurs difficultés.

❑ Un coût élevé pour les finances publiques, ne cessant de croître

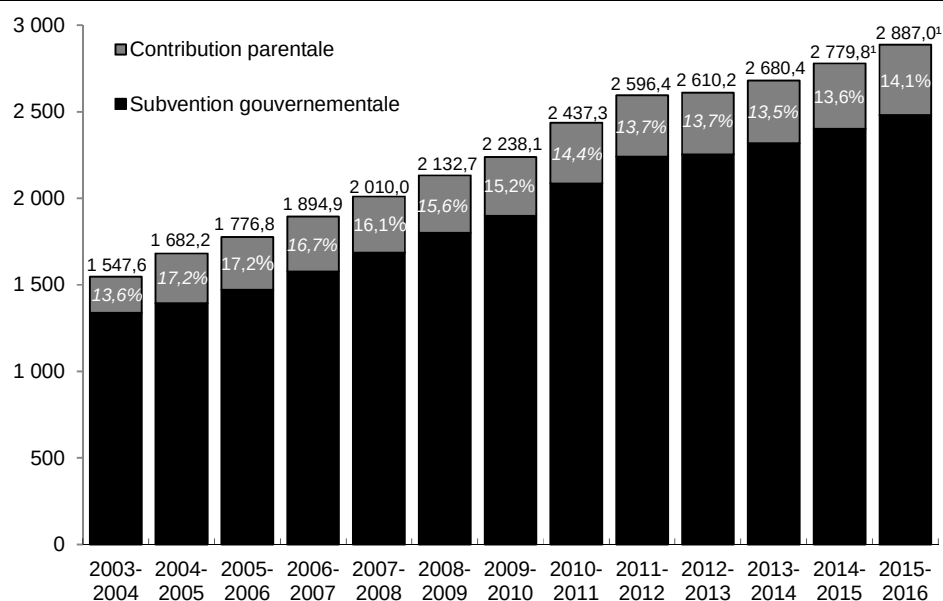
En premier lieu, il représente un coût élevé pour les finances publiques, et ce coût ne cesse de croître.

Entre 2003-2004 et 2014-2015, la subvention gouvernementale aux services de garde à contribution réduite est passée de 1,338 milliard de dollars à 2,403 milliards de dollars³⁸, soit une augmentation de 79,6 %. Pour l'année 2015-2016, selon les prévisions du ministère des Finances, la subvention gouvernementale atteindra 2,481 milliards de dollars.

GRAPHIQUE 11

Évolution du financement des services de garde à contribution réduite – 2003-2004 à 2015-2016

(en millions de dollars et en pourcentage)



Note : La contribution parentale ne tient pas compte des impacts de la déduction fédérale pour frais de garde.

(1) Prévisions.

Sources : Ministère de la Famille et ministère des Finances.

³⁸ Selon les données fournies par le ministère de la Famille.

■ Les raisons de ce coût élevé

Ce coût élevé pour les finances publiques et son augmentation rapide s'expliquent à la fois par la non-indexation de la contribution parentale et par la croissance des coûts des services de garde.

La contribution parentale avait été fixée à 5 \$ par jour en 1997. Elle n'a été augmentée qu'à deux reprises, soit à 7 \$ le 1^{er} janvier 2004 et à 7,30 \$ le 1^{er} octobre 2014.

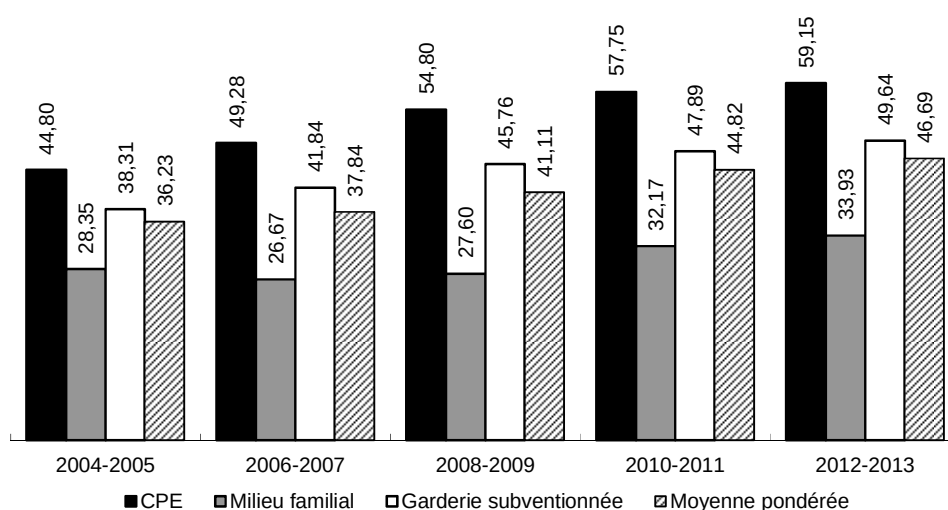
On a assisté en même temps à une forte hausse du coût des places subventionnées. Entre 2004-2005 et 2012-2013, le coût moyen pondéré d'une place de garde subventionnée est passé de 36,23 \$ par jour à 46,69 \$ par jour, ce qui représente une hausse de 28,9 %. Cette hausse s'explique en bonne partie par l'amélioration des conditions salariales des employés des services de garde, notamment en raison des dispositions concernant l'équité salariale.

En 1997, la contribution parentale permettait de couvrir 20 % du coût total du réseau. En 2014-2015, comme on l'a précisé précédemment, la contribution parentale ne représentait plus que 13,6 % des coûts.

GRAPHIQUE 12

Coût moyen d'une place de garde subventionnée – subvention gouvernementale et contribution parentale de 7 \$ – 2004-2005 à 2012-2013

(en dollars par jour de garde)



Source : Ministère des Finances. Calculs de la commission.

❑ **Un programme difficilement accessible**

En deuxième lieu, le programme n'assure pas une pleine accessibilité aux places à contribution réduite, en raison du déséquilibre entre la demande et l'offre.

■ **Le taux de couverture des besoins**

On dispose d'évaluations concernant le taux de couverture des besoins.

- Pour les places dans les centres de la petite enfance et dans les garderies subventionnées, le ministère de la Famille a procédé à une estimation des besoins couverts au 30 septembre 2014.
 - Pour les enfants de moins de 18 mois, ce taux s'élève à près de 65 % en prenant en compte les 25 000 places disponibles à leur intention.
 - Pour les enfants de 18 mois et plus, le taux de couverture est de 78,6 %.
- En milieu familial, les données disponibles sont tirées des rapports d'activités transmis par les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial en mars 2013.
 - Ces données permettent d'estimer à 80,6 % le taux de couverture des besoins de fréquentation d'un service de garde en milieu familial par les enfants de moins de 18 mois.
 - Ce taux serait cependant supérieur à 100 % pour les enfants âgés de 18 mois et plus, ce qui signifie que dans ce cas, les besoins seraient couverts.

■ **D'autres données**

Selon une enquête effectuée par l'Institut de la statistique du Québec en 2009, environ 47 % des parents utilisant une place non subventionnée changeraient de mode de garde pour une place à contribution réduite³⁹.

Selon la même enquête, il semble par ailleurs que les familles à faible revenu utilisent les services de garde dans une proportion moindre que les autres familles. D'après l'enquête de 2009, 66,2 % des familles avec un revenu annuel inférieur à 20 000 \$ utilisent les services à contribution réduite comparativement à 78,0 % pour les familles dont le revenu annuel se situe entre 120 000 \$ et 139 000 \$.

³⁹ Institut de la statistique du Québec, *Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde*, gouvernement du Québec, 2009.

❑ Des problèmes de gestion

En troisième lieu, des problèmes de gestion ont été récemment identifiés.

Le Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde éducatifs à l'enfance et sur l'optimisation de leur financement, mis en place en octobre 2013, a déposé son rapport au mois de décembre suivant.

Les principaux constats du chantier sont les suivants⁴⁰.

■ Une utilisation non optimale des places subventionnées

Le chantier a constaté une utilisation non optimale des places subventionnées. Un écart significatif a été observé entre le taux d'occupation et le taux de présence dans les CPE. Cet écart était de 14,2 points de pourcentage pour l'exercice financier 2012-2013.

Le ministère de la Famille a pu fournir à la commission les données pour l'exercice financier 2013-2014. L'écart observé est estimé à 18 points de pourcentage, soit près de 10 millions de jours d'occupation sans présence d'enfants. L'État aurait donc versé, au cours de cette période, 280 millions de dollars en subventions pour des jours d'occupation sans présence d'enfants.

Le taux d'occupation découle de la fréquentation prévue dans les ententes de service signées par les parents. C'est ce qui détermine notamment la majeure partie de la subvention des CPE. Le taux de présence représente la proportion des jours de fréquentation prévus dans les ententes de service durant lesquels les enfants ont été réellement présents.

Outre les absences inévitables liées aux vacances familiales ou aux enfants malades, le chantier émet l'hypothèse qu'une partie de l'écart serait attribuable à une différence entre les jours de fréquentation convenus dans les ententes de service et la consommation réelle des services.

■ Des règles budgétaires inadéquates

Le chantier a identifié des règles budgétaires inadéquates. Le chantier constate que le mode de financement du fonctionnement des CPE n'encourage pas les économies liées notamment au partage de services et d'acquisition.

En outre, les règles budgétaires n'incitent pas les CPE à adopter des modèles optimaux d'organisation du travail, ni à s'assurer d'une occupation optimale des places en comblant les places libérées par des enfants absents.

■ Un mode de financement ne favorisant pas les économies d'échelle

Le chantier a souligné que le mode de financement des CPE ne favorisait pas les économies d'échelle puisqu'il ne tient pas compte du nombre d'installations qu'ils gèrent.

De plus, la subvention du ministère de la Famille avantage les petites installations, ce qui a pour effet de maintenir artificiellement la santé financière des entreprises qui font ce choix.

Par exemple, en 2013-2014, la combinaison de ces deux facteurs fait en sorte qu'un CPE ayant 60 places réparties dans trois installations de 20 places reçoit 212 430 \$ pour ses frais généraux, alors que le CPE dont les 60 places sont dans une seule installation reçoit 148 575 \$.

⁴⁰ Maurice Boisvert, *Rapport – Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement*, décembre 2013.

■ Des surplus

Le chantier a enfin noté la présence de surplus dans les CPE et les bureaux coordonnateurs.

- 82 % des CPE présentaient au 31 mars 2013 des surplus accumulés totalisant 178 millions de dollars.
- 90 % des bureaux coordonnateurs affichaient au cours du même exercice des surplus accumulés de 33 millions de dollars.

■ Deux autres phénomènes

Les constats dressés par le chantier sont préoccupants. Toujours sur le plan de la gestion, la commission a mis en lumière deux autres phénomènes.

■ Le ratio d'une éducatrice pour dix enfants

Pour les enfants de 4 ans, la réglementation prévoit que le gouvernement finance un ratio d'une éducatrice pour dix enfants.

Une mesure transitoire avait été instaurée en 1997 afin de faciliter la transition de ce groupe d'âge vers la maternelle 5 ans en abaissant le ratio pour ces enfants à une éducatrice pour huit enfants.

Les CPE bénéficient depuis ce temps d'une subvention qui représente une dépense annuelle de 65 millions de dollars. Cette mesure se voulait temporaire, mais a été maintenue. Les CPE et les garderies subventionnées profitent donc d'un financement excédentaire.

■ Un financement sur la base des coûts historiques

Le réseau est financé sur la base des coûts historiques plutôt que sur la base du coût de revient.

Les subventions de fonctionnement octroyées aux CPE ainsi qu'aux services de garde subventionnés ne sont pas établies sur la base d'une connaissance du coût de revient des services offerts.

La subvention est déterminée en fonction d'un coût que l'on a fait évoluer à partir du niveau identifié lors de la mise en place du programme. Le gouvernement connaît le coût de la subvention, mais ne dispose pas d'une évaluation du véritable coût de fonctionnement des services de garde.

❑ Un programme ne permettant pas de tirer parti des mesures fiscales fédérales

En quatrième lieu enfin, tel que conçu, le programme ne permet pas de tirer pleinement parti des mesures fiscales fédérales.

Le gouvernement fédéral fait bénéficier les parents d'une déduction fiscale pour frais de garde d'enfants. Pour en bénéficier, les parents doivent avoir acquitté le montant justifiant la déduction.

- Dans le cas des services de garde non subventionnés, le plein prix de la garderie est admissible à la déduction fédérale, sans égard au remboursement obtenu ensuite grâce au crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfant du Québec.
- Par contre, dans le cas d'une place à tarif réduit, seule la portion effectivement acquittée par le parent est admissible à la déduction fédérale.

Ainsi, la conception même du réseau de garderies subventionnées fait en sorte de réduire la contribution fédérale au financement du régime. Selon le ministère des Finances, cela représente un manque à gagner de 149 millions de dollars, en tenant compte à la fois de la valeur de la déduction fiscale et de ses impacts sur le calcul de certains crédits d'impôt remboursables⁴¹.

⁴¹ Crédit d'impôt remboursable pour TPS, prestation fiscale canadienne pour enfants et supplément de la prestation nationale pour enfants.

3.4 Les recommandations de la commission : améliorer la gestion des services de garde et en réviser le mode de financement

Le programme de places à contribution réduite dans les services de garde éducatifs a permis d'atteindre un certain nombre d'objectifs.

- L'approche privilégiée a établi une offre structurée, faisant bénéficier les parents de services de qualité au bénéfice des enfants de moins de 5 ans, et contribuant ainsi à leur développement et à l'égalité des chances.
- Le programme a également eu un impact direct et positif sur la participation des femmes au marché du travail.

Le programme doit cependant être transformé, afin de répondre aux difficultés précédemment identifiées.

☐ Définir le financement des services de garde en fonction de la présence réelle des enfants

En premier lieu, la commission recommande d'améliorer la gestion des services de garde, en modifiant les paramètres de définition des subventions.

Afin d'optimiser l'utilisation des places subventionnées, la commission recommande de définir le financement des services de garde en fonction de la présence réelle des enfants, en tenant compte des congés obligatoires, des jours de vacances et des maladies des enfants. Cette nouvelle modalité pourrait être mise en œuvre en intégrant, dans les règles budgétaires des services de garde, une mesure d'optimisation fondée sur la présence réelle.

Cette mesure s'appliquerait aux CPE, aux garderies subventionnées et au réseau des services de garde en milieu familial.

D'après le ministère de la Famille, cette modalité permettrait de dégager des économies annuelles allant jusqu'à 50 millions de dollars.

☐ Appliquer le ratio d'une éducatrice pour dix enfants

En deuxième lieu, la commission recommande d'appliquer la réglementation en vigueur concernant les enfants de 4 ans, en appliquant un ratio d'une éducatrice pour dix enfants.

Selon le ministère de la Famille, l'abolition du barème 4 ans permettrait des économies pouvant aller jusqu'à 65 millions de dollars par année.

☐ Lier la subvention au coût de revient réel

En troisième lieu, la commission recommande de mettre en place une méthode liant le montant de la subvention accordée au coût de revient réel, et non à un coût déterminé sur des bases historiques.

L'étude de coût de revient devrait être réalisée par une instance indépendante.

❑ Une profonde révision du mode de financement des garderies subventionnées

En quatrième lieu, la commission recommande une profonde révision du mode de financement

Selon la commission, il faut mettre en place une nouvelle façon de financer les garderies subventionnées, dans le double but :

- de diminuer le coût du programme pour les finances publiques;
- de mettre en concurrence le réseau subventionné avec le réseau privé non subventionné, ce qui offrirait un plus grand choix aux parents.

La commission a réfléchi à un nouveau mode de financement répondant à cinq critères, soit :

- réduire l'impact pour les revenus les plus faibles;
- maximiser la contribution du gouvernement fédéral;
- éviter des impacts budgétaires importants pour la majorité des familles;
- limiter les problèmes de liquidités pour les parents;
- assurer une meilleure utilisation des places disponibles.

■ La recommandation de la commission

La commission recommande au gouvernement d'augmenter les tarifs et de bonifier le crédit d'impôt pour frais de garde du Québec.

Le tarif serait fixé à un niveau considéré comme optimal pour bénéficier de la contribution du gouvernement fédéral et pour mettre en concurrence le réseau subventionné et le réseau privé non subventionné, soit 35 \$ par jour. Ce montant serait indexé annuellement au coût du programme.

Le tarif payé pour le service de garde serait admissible au crédit d'impôt pour frais de garde du Québec, bonifié de 75 % à 80 % pour les familles à faibles revenus, et ce taux serait maintenu jusqu'à un revenu familial de près de 55 000 \$.

Le programme serait établi selon un tarif quotidien uniforme, mais la contribution nette serait ajustée selon la capacité de payer des familles, par le biais du crédit d'impôt pour frais de garde du Québec et de la déduction pour frais de garde du gouvernement fédéral.

■ L'allocation pour exemption de la contribution parentale

La Commission de révision permanente des programmes veut s'assurer que cette nouvelle tarification ne compromette pas l'accessibilité des services de garde pour les familles les plus démunies.

Pour cette raison,

la commission recommande le maintien de l'allocation pour exemption de la contribution parentale, ainsi que sa mise à niveau selon les paramètres de la nouvelle tarification.

■ Les simulations du ministère des Finances

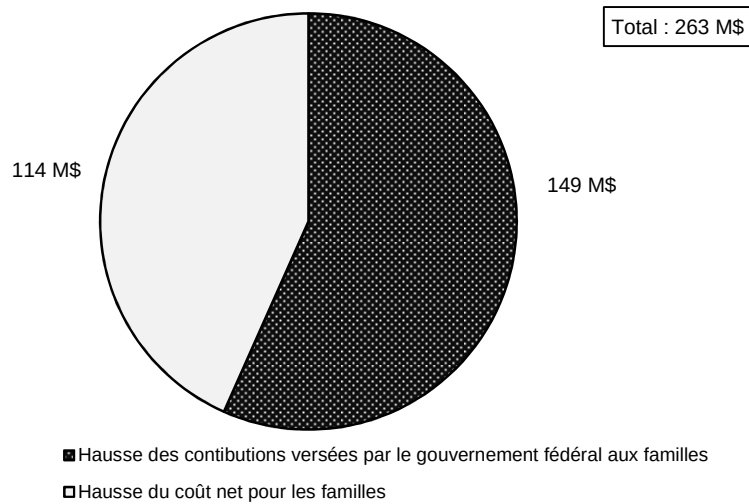
Le ministère des Finances a procédé à des simulations de la recommandation de la commission. Ces simulations tiennent compte des modifications annoncées le 30 octobre dernier à la déduction fiscale pour enfants du gouvernement fédéral.

Selon ces simulations, l'augmentation des tarifs à un taux de 35 \$ par jour accompagnée d'une bonification du crédit d'impôt pour frais de garde du Québec aurait pour effet de dégager une économie annuelle de 263 millions de dollars pour le gouvernement du Québec par :

- une hausse du coût net des services de garde pour les familles de 114 millions de dollars, cette augmentation s'appliquant aux familles ayant les revenus les plus élevés;
- une augmentation de 149 millions de dollars des contributions versées par le gouvernement fédéral aux familles québécoises.

GRAPHIQUE 13

Ventilation de l'impact de l'économie dégagée pour le gouvernement du Québec
(en millions de dollars)



Source : Ministère des Finances.

La contribution des parents passerait ainsi de 14,1 %, selon la politique de tarification actuelle, à moins de 20 % selon la formule de financement recommandée par la commission.

De l'avis de la commission, il s'agit d'une formule de financement permettant à la fois de maintenir le service de garde dans son intégralité et d'en réduire le coût pour le gouvernement.

Le scénario retenu réduirait le coût net des places en garderies pour bon nombre de familles.

- Le scénario aurait pour conséquence de diminuer le coût net du service de garde pour toutes les familles dont le revenu est inférieur à 75 000 \$, ainsi que pour certaines familles dont le revenu est compris entre 75 000 \$ et 120 000 \$.
- Par contre, pour une famille ayant un enfant de 3 ans, le scénario retenu imposerait, par rapport au scénario actuel, une augmentation du coût net pour certaines familles dont le revenu est supérieur à 75 000 \$.

Il faut noter que les écarts observés dans le coût net de garde sont attribuables à la déduction fédérale pour frais de garde, qui a pour effet d'augmenter la valeur de certains crédits d'impôt remboursables⁴² et de réduire l'impôt à payer en fonction du revenu.

Le scénario retenu par la commission favoriserait la participation des familles à plus faible revenu au marché du travail puisqu'il maintiendrait l'accès au réseau subventionné à coût abordable. En outre, le coût net pour ces familles serait réduit par rapport à la situation actuelle.

TABLEAU 9

Impact de la révision proposée sur le coût net pour les familles – un enfant de trois ans
(revenu de travail en dollars et coût net en dollars par jour)

Revenu de travail	Coût net								
	Famille monoparentale			Couple avec deux revenus égaux			Couple avec un revenu		
	Système actuel	Scénario proposé	Impact	Système actuel	Scénario proposé	Impact	Système actuel	Scénario proposé	Impact
15 000	5,90	4,98	-0,92	7,38	7,31	-0,07	7,38	7,31	-0,07
20 000	7,38	3,65	-3,73	6,17	6,10	-0,07	7,38	7,31	-0,07
25 000	6,67	6,60	-0,07	6,54	2,89	-3,65	7,38	7,31	-0,07
30 000	5,56	2,50	-3,06	5,56	1,88	-3,68	7,38	7,31	-0,07
40 000	5,19	-1,17	-6,36	5,19	-1,17	-6,36	7,38	7,31	-0,07
50 000	5,66	-0,80	-6,46	6,09	0,39	-5,70	7,38	7,31	-0,07
75 000	5,88	3,12	-2,76	6,31	4,92	-1,39	7,38	9,38	+2,00
85 000	5,88	3,81	-2,07	6,31	5,61	-0,70	7,38	10,08	+2,70
100 000	5,63	4,17	-1,46	5,88	5,37	-0,51	7,38	11,46	+4,08
120 000	5,77	6,38	+0,61	6,02	7,06	+1,04	7,38	13,54	+6,16
140 000	5,64	10,88	+5,24	6,02	12,04	+6,02	7,38	17,69	+10,31
200 000	5,59	18,55	+12,96	5,78	19,32	+13,54	7,38	26,00	+18,62

Note : Les calculs tiennent compte de l'effet de la déduction pour frais de garde du gouvernement fédéral sur la contribution des familles au net. Un couple avec un revenu n'est pas éligible à la déduction fédérale.

Source : Ministère des Finances.

⁴² Crédit d'impôt remboursable pour TPS, prestation fiscale canadienne pour enfants et supplément de la prestation nationale pour enfants.

■ La nécessité de répondre aux problèmes de liquidité pour les parents

La mise en place de ce scénario soulève des défis administratifs ainsi que la nécessité de répondre au problème de liquidité auquel seraient confrontées les familles.

Le Québec a déjà mis en place un système de remboursement anticipé sur une base mensuelle du crédit d'impôt pour frais de garde, afin de répondre aux besoins des familles dont les enfants fréquentent les garderies non subventionnées. Cette mécanique devrait être adaptée et élargie afin de profiter à l'ensemble des familles utilisant des services de garde.

Par ailleurs, il est possible de demander à son employeur de réduire ses retenues à la source en prévision des remboursements du gouvernement fédéral en fin d'année financière pour la déduction pour frais de garde.

■ La réduction de l'écart de tarif avec le réseau non subventionné

Avec la hausse du tarif quotidien brut dans le réseau subventionné, l'écart avec le tarif quotidien dans le réseau non subventionné serait réduit.

Cette situation stimulerait la concurrence entre le réseau subventionné et le réseau non subventionné, ce qui inciterait les gestionnaires du réseau subventionné et les familles utilisatrices à en examiner plus attentivement les coûts.

La réduction de l'écart de tarif entre le réseau subventionné et le réseau non subventionné diminuerait aussi la pression sur le réseau subventionné et inciterait les familles à se prévaloir des places disponibles dans le réseau non subventionné. Selon les données disponibles du ministère de la Famille, le tarif quotidien moyen pondéré dans le réseau non subventionné serait de 37,12 \$ en 2013-2014.

■ Une contribution progressive comportant plusieurs avantages

La recommandation formulée par la commission consiste à proposer une contribution progressive, résultant à la fois d'un tarif unique proche du coût réel et d'une prise en compte de la capacité de payer des familles bénéficiaires par le biais de la fiscalité.

Cette formule aurait plusieurs avantages.

- Elle dégagerait des économies importantes pour le gouvernement, tout en permettant de bénéficier plus largement des mesures fiscales du gouvernement fédéral.
- Elle rejoint les objectifs de base du programme.
- Les augmentations de tarifs s'appliquant principalement aux familles à haut revenu, elles ne devraient pas avoir d'impact sur la présence des femmes sur le marché du travail.

☐ **Surseoir au développement de nouvelles places**

En cinquième lieu, la commission recommande au gouvernement de surseoir au développement de nouvelles places.

La mise en œuvre des recommandations précédentes de la commission modifierait profondément le contexte de création de nouvelles places.

Le nouveau mode de financement rendrait plus attractives les places disponibles dans le réseau non subventionné. Environ 20 000 places sont actuellement disponibles dans le réseau non subventionné. Ces places seraient concurrentielles avec les places subventionnées, et elles pourraient répondre à la nouvelle demande.

Les améliorations apportées à la gestion du réseau accroîtraient également la présence réelle en garderie subventionnée.

La commission recommande donc au gouvernement de réévaluer l'engagement pris dans le budget 2014-2015 de créer 30 000 nouvelles places, le temps d'évaluer l'effet de la nouvelle tarification sur l'occupation.

☐ **La tarification des services de garde en milieu scolaire**

En sixième lieu enfin, la commission recommande au gouvernement d'examiner la tarification des services de garde en milieu scolaire, en fonction du suivi apporté aux recommandations précédentes et de l'application qui peut en être faite.

La commission n'a qu'effleuré cette question. Elle constate seulement que, jusqu'à maintenant, la tarification des services de garde éducatifs à l'enfance a aussi été celle appliquée dans les services de garde en milieu scolaire.

3.5 L'impact budgétaire

Selon le ministère de la Famille, une subvention de fonctionnement établie sur la base de la présence réelle des enfants permettrait d'économiser jusqu'à 50 millions de dollars. L'abolition du barème 4 ans permettrait des économies pouvant aller jusqu'à 65 millions de dollars par année.

Les économies qui pourraient résulter d'un calcul de subvention fondé sur le coût de revient sont à évaluer.

Selon les simulations effectuées par le ministère des Finances, l'augmentation des tarifs à un taux de 35 \$ par jour accompagnée d'une bonification du crédit d'impôt pour frais de garde du Québec aurait pour effet de dégager une économie annuelle de 263 millions de dollars pour le gouvernement du Québec. Cette formule de financement permettrait de réduire le coût du programme pour le gouvernement, tout en maintenant le service dans son intégralité.

Le report de la création de 30 000 nouvelles places pourrait permettre au gouvernement du Québec d'économiser à terme jusqu'à 511 millions de dollars s'il s'avérait, après l'introduction des autres recommandations, que les places actuelles dans les réseaux subventionné et non subventionné suffisent pour combler la demande.

L'impact associé à l'application éventuelle du scénario de tarification recommandé aux services de garde en milieu scolaire serait à évaluer.

TABEAU 10

Impact budgétaire estimé des recommandations (en millions de dollars)

	Estimation des économies sur une base annuelle
Définir le financement des services de garde en fonction de la présence réelle des enfants	Jusqu'à 50 ⁽¹⁾
Appliquer la réglementation en vigueur concernant les enfants de 4 ans, en appliquant un ratio d'une éducatrice pour dix enfants	Jusqu'à 65
Mettre en place une méthode liant le montant de la subvention accordée au coût de revient réel, et non à un coût déterminé sur des bases historiques	À évaluer
Réviser le mode de financement des garderies subventionnées, en procédant à une augmentation des tarifs jumelée à une pleine utilisation de la fiscalité	263
Maintien et mise à niveau de l'allocation pour exemption de la contribution parentale selon les paramètres de la nouvelle tarification	
Réévaluer l'engagement pris dans le budget 2014-2015 de créer 30 000 nouvelles places ⁽²⁾	
Examiner l'à-propos d'appliquer le scénario de tarification recommandé dans les services de garde en milieu scolaire	
TOTAL	Jusqu'à 378

(1) Estimé en tenant compte des nouveaux paramètres proposés et fixant la contribution des parents à 35 \$.

(2) Une économie de 511 millions de dollars à terme, selon l'effet qu'aura l'introduction des autres recommandations sur les besoins futurs de nouvelles places.

4. LE FINANCEMENT DES ÉTUDIANTS UNIVERSITAIRES INTERNATIONAUX

Le gouvernement finance une partie importante des coûts de formation des étudiants non québécois. Parmi ces coûts, la commission a spécifiquement analysé le financement des étudiants universitaires internationaux.

- Le financement des étudiants universitaires internationaux est partiellement pris en charge par le gouvernement dans le cadre d'un système complexe, s'inscrivant dans un cadre budgétaire non prévisible.
- Au cours des dernières années, on a assisté à une augmentation très rapide des coûts de formation des étudiants universitaires internationaux pris en charge par le gouvernement, liée à une hausse de leur nombre, cette augmentation étant en particulier observée pour les étudiants français.
- La commission a pris connaissance des objectifs visés par le gouvernement avec ce programme, ainsi que des retombées économiques évaluées par un certain nombre d'études.
- La commission recommande que le gouvernement se retire du financement des étudiants universitaires internationaux en procédant à une déréglementation complète du programme, et que des quotas soient appliqués à tous les étudiants bénéficiant d'exemptions – y compris donc les étudiants français.

4.1 Un système complexe, s'inscrivant dans un cadre budgétaire non prévisible

Les règles applicables aux droits de scolarité des étudiants universitaires canadiens non-résidents du Québec sont les suivantes :

- Les étudiants acquittent des droits de scolarité globalement comparables aux droits en vigueur dans les universités ailleurs au Canada.
- Ces droits comprennent le montant de base exigé des étudiants québécois, auquel s'ajoute un montant forfaitaire.

❑ Les règles applicables aux étudiants universitaires internationaux

Pour ce qui est des étudiants universitaires internationaux, le programme comprend deux volets.

Le premier volet concerne les droits réglementés : les universités facturent les droits de base, augmentés d'un montant forfaitaire variant selon les cycles d'études. Les universités qui le souhaitent peuvent demander aux étudiants un montant additionnel équivalent au maximum à 10 % des montants forfaitaires.

Le deuxième volet est déréglementé : les universités facturent les droits de base, augmentés d'un montant forfaitaire dé plafonné. Depuis 2008-2009, six disciplines sont ainsi déréglementées. Il s'agit du génie, de l'informatique, des mathématiques, des sciences pures, de l'administration et du droit. Cette déréglementation ne s'applique qu'au premier cycle.

TABLEAU 11

Droits de scolarité moyens selon les catégories d'étudiants – automne 2014

(en dollars)

Étudiant québécois	Droits de base 2 273 \$ ⁽¹⁾
Étudiant canadien non-résident du Québec	Droits de base 2 273 \$ + 4 358,70 \$ ⁽²⁾ = 6 631,70 \$
Étudiant international (non exempté)	<u>Volet réglementé</u> Au premier cycle Droits de base 2 273 \$ + 11 877 \$⁽³⁾ pour les familles sciences humaines et sociales, géographie, éducation, éducation physique, lettres = 14 150 \$ Droits de base 2 273 \$ + 13 503,90 \$⁽⁴⁾ pour les autres familles non déréglementées = 15 776,90 \$ Au deuxième cycle Droits de base 2 273 \$ + 11 877 \$⁽⁵⁾ = 14 150 \$ Au troisième cycle Droits de base 2 273 \$ + 10 452,90 \$⁽⁶⁾ = 12 725,90 \$ <u>Volet déréglementé</u> Droits de base + droits déplaçonnés pour six disciplines au premier cycle. En 2013-2014, par exemple, ces droits déplaçonnés ont varié entre 14 949 \$ et 32 250 \$ pour un programme d'administration.
Étudiant exempté	Droits de base = 2 273 \$

(1) Pour 2 sessions de 15 crédits (75,77 \$ l'unité).

(2) Pour 2 sessions de 15 crédits (145,29 \$ l'unité).

(3) Pour 2 sessions de 15 crédits (395,90 \$ l'unité).

(4) Pour 2 sessions de 15 crédits (450,13 \$ l'unité).

(5) Pour 2 sessions de 15 crédits (395,90 \$ l'unité).

(6) Pour 2 sessions de 15 crédits (348,43 \$ l'unité).

Source : À partir du rapport Tremblay-Roy.

❑ Les exemptions octroyées par le gouvernement du Québec

Dans tous les cas – étudiants universitaires canadiens non-résidents du Québec, étudiants universitaires internationaux – les étudiants peuvent bénéficier d'une exemption. Lorsque l'exemption résulte d'une entente signée entre le Québec et un autre gouvernement, des quotas sont définis – sauf dans le cas de l'entente signée avec la France.

Pour ce qui est des étudiants français, l'exemption s'inscrit dans le cadre d'une entente conclue avec la France en 1965 sur la coopération des deux juridictions en matière de formation et d'éducation – il s'agissait de la première entente internationale signée par le gouvernement du Québec.

Les termes de l'entente ont été reformulés en 1978. L'entente exempt systématiquement tous les étudiants de ce pays des montants forfaitaires exigés des étudiants internationaux qui étudient dans une université québécoise, dans un cégep ou un collège privé. Les étudiants français paient donc les mêmes frais de scolarité que les étudiants québécois.

Les exemptions accordées

Pour les étudiants canadiens non-résidents du Québec

Les règles budgétaires prévoient des exemptions du paiement d'un montant forfaitaire par les étudiants canadiens non-résidents du Québec :

- inscrits à des programmes conduisant à l'obtention d'un grade de doctorat;
- en rédaction d'un mémoire de maîtrise;
- inscrits à un stage de résidence en médecine;
- admis à un programme d'études supérieures dont l'admission est contingentée et qui sont visés par les ententes intergouvernementales que le Québec a conclues avec le Nouveau-Brunswick et l'Ontario;
- inscrits à temps plein à des programmes d'études de langue et de littérature françaises ou d'études québécoises.

Pour les étudiants étrangers

Une exemption est accordée conformément à la Politique relative aux droits de scolarité exigés des étudiants étrangers par les universités du Québec aux étudiants étrangers appartenant à l'une ou l'autre des catégories suivantes :

- le personnel des missions diplomatiques, leur conjoint et leurs enfants;
- le personnel d'une organisation internationale non gouvernementale;
- les bénéficiaires de bourses d'excellence du gouvernement du Québec;
- les étudiants bénéficiaires d'une entente signée entre le gouvernement de son pays de citoyenneté ou une organisation internationale et le gouvernement du Québec en matière de droits de scolarité;
- toute personne qui, au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, est un réfugié, une personne protégée ou une personne à protéger;
- les étudiants inscrits à des cours en langue et littérature françaises ou en études québécoises et qui sont inscrits à un programme de grade (baccalauréat, maîtrise et doctorat);
- les conjoints et enfants de certains travailleurs temporaires;
- les étudiants exemptés en vertu du quota d'exemptions attribué par le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science aux réseaux d'établissements de formation technique et aux universités;
- certaines catégories de personnes autorisées à déposer au Canada une demande de résidence permanente et qui sont titulaires d'un certificat de sélection du Québec;
- toute personne qui, au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, est autorisée à déposer au Canada une demande de résidence permanente et est titulaire d'un certificat de sélection du Québec délivré en vertu de la Loi sur l'immigration du Québec.

Source : Rapport Tremblay-Roy, p. 91.

❑ Les constats de la commission

Ces règles conduisent la commission à dresser les constats suivants.

Dans le cas des étudiants universitaires canadiens non-résidents du Québec, la commission estime que les règles définies ne soulèvent pas de difficultés particulières.

Pour ce qui est des étudiants universitaires internationaux, plusieurs points doivent être soulignés.

- Les règles définissent des espaces étroitement réglementés, coexistant avec des catégories complètement déréglementées.
- Les coûts budgétaires pour le gouvernement ne sont pas prévisibles : le gouvernement n'est informé qu'une fois l'année scolaire terminée du nombre d'étudiants universitaires admissibles au soutien, et donc du coût qui devra être pris en charge.

4.2 L'augmentation très rapide des coûts de formation des étudiants internationaux, et particulièrement des étudiants français, liée à une hausse de leur nombre

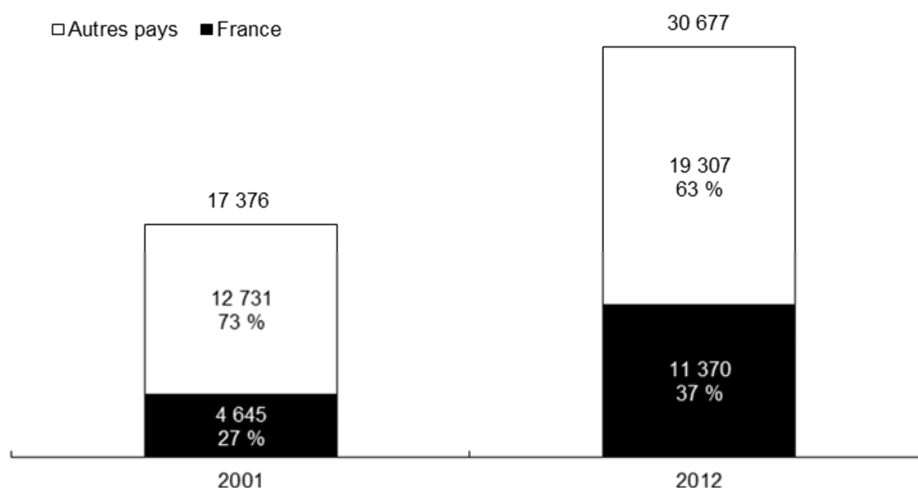
Au cours des dernières années, on a assisté à une forte augmentation du nombre d'étudiants internationaux inscrits dans les universités québécoises.

Entre 2001 et 2012, le nombre d'étudiants universitaires internationaux est passé de 17 376 à 30 677, ce qui représente une croissance annuelle moyenne de 5,3 %.

Au cours de la même période, le nombre d'étudiants universitaires français est passé de 4 645 à 11 370, ce qui correspond à une croissance annuelle moyenne de 8,5 %. Cela signifie qu'entre 2001 et 2012, la part des étudiants universitaires français dans l'ensemble des étudiants universitaires internationaux est passée de 27 % à 37 %⁴³.

GRAPHIQUE 14

Nombre d'étudiants internationaux inscrits dans les universités québécoises selon le pays d'origine – 2001 et 2012
(en nombre et en pourcentage)



Source : Rapport Tremblay-Roy, p. 82. Calculs de la commission.

⁴³ La commission désire préciser qu'elle a également examiné la situation des étudiants internationaux dans les cégeps. En 2012-2013, le nombre d'étudiants internationaux dans les cégeps s'élevait à 3 676 personnes, soit 1 699 étudiants français et 1 977 étudiants provenant d'un autre pays que la France. Ce nombre est donc beaucoup moins important que dans le réseau universitaire. Néanmoins, la commission y reviendra ultérieurement lorsqu'elle examinera le système collégial dans son ensemble.

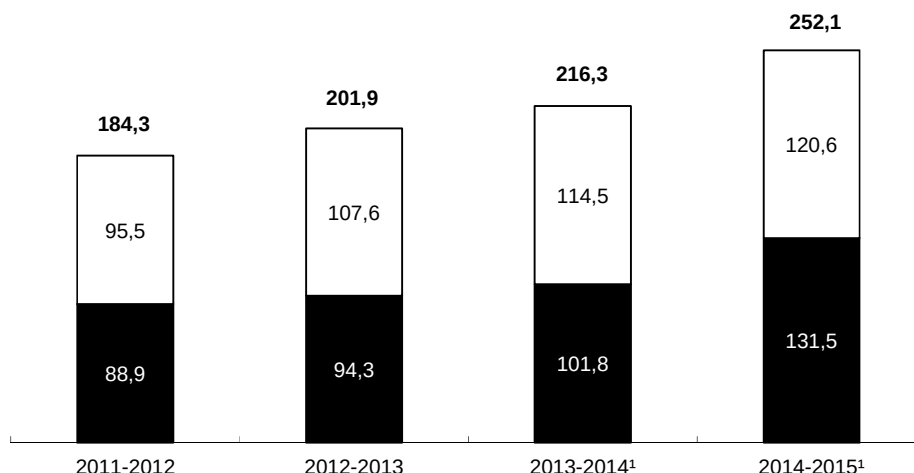
❑ L'augmentation du coût de la formation des étudiants internationaux

La hausse rapide de l'effectif des étudiants internationaux a entraîné une augmentation du coût de financement de leur formation.

Le financement de la formation des étudiants universitaires internationaux assumé par l'État est passé de 184,3 millions de dollars en 2011-2012 à 252,1 millions de dollars en 2014-2015, ce qui correspond à une augmentation de près de 37 % en seulement quatre ans et à une croissance annuelle de 11 %⁴⁴.

GRAPHIQUE 15

Financement de la formation des étudiants internationaux assumé par l'État – 2011-2012 à 2014-2015
(en millions de dollars)



Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Effectifs prévus à partir des équivalents étudiants à temps complet de 2012-2013 et en considérant les majorations prévues par la prévision de clientèle du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science.

Source : Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science.

❑ Des droits de scolarité moins élevés que dans l'ensemble du Canada

Le niveau des droits de scolarité exigés des étudiants internationaux est moins élevé au Québec que pour la moyenne des provinces canadiennes.

Les droits exigés dans l'ensemble du Canada varient entre 13 934 \$ et 20 447 \$ selon le cycle des études. En Ontario, ces droits se situent entre 18 677 \$ et 25 324 \$, alors qu'au Québec, ils varient entre 2 273 \$ et 14 150 \$.

⁴⁴ Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science. Prévision pour 2014-2015. Calcul de la commission.

4.3 Les objectifs visés par le gouvernement avec ce programme et ses retombées économiques

❑ Les objectifs poursuivis par le gouvernement

La commission a pris connaissance des objectifs visés par le gouvernement avec ce programme.

Les objectifs énoncés sont :

- l'appui à l'immigration internationale;
- la valorisation de la recherche et sa diffusion;
- la diffusion de la langue et de la culture;
- les échanges et la coopération internationale et interprovinciale;
- l'appui à l'offre de services de santé.

❑ Les retombées économiques

La commission a également noté les retombées économiques du programme, telles qu'évaluées par un certain nombre d'études.

Selon les études consultées⁴⁵, les bénéfices économiques associés à l'accueil d'étudiants internationaux sont nombreux. On peut notamment mentionner :

- une contribution positive à l'innovation et au transfert de connaissances;
- les dépenses effectuées par les étudiants en frais de scolarité, en frais de subsistance, en activités touristiques et en activités de divertissement;
- le bassin de travailleurs qualifiés que cela représente pendant et après leurs études;
- un meilleur accès à l'emploi dans le pays d'accueil par la reconnaissance facilitée de leur diplôme, constituant ainsi un facteur de succès pour l'immigration.

Toutefois, ces bénéfices, quoique réels, seraient inférieurs au coût du programme, selon une étude conjointe du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science, du ministère des Relations internationales et de la Francophonie et du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion.

⁴⁵ Pour un survol de certaines de ces études, voir J. Chatel-De Repentigny, C. Montmarquette et F. Vaillancourt, *Les étudiants internationaux au Québec : état des lieux, impacts économiques et politiques publiques*, CIRANO, novembre 2011.

4.4 Les recommandations de la commission : déréglementer le programme et appliquer des quotas pour tous les étudiants bénéficiant d'exemptions

❑ Déréglementer le financement des étudiants internationaux

La commission recommande que le gouvernement déréglemente le financement des étudiants internationaux, à l'exception de l'appui aux étudiants exemptés.

La déréglementation complète de toutes les disciplines permettrait de moduler les frais de scolarité en fonction des programmes. Les universités pourraient déterminer elles-mêmes les droits de scolarité et orienter le financement selon leurs priorités de développement. Ces dernières seraient responsables de leur politique d'attraction des étudiants internationaux, ce qui permettrait de diversifier les stratégies et de préciser les créneaux.

Les universités connaissent leur marché. Elles sont bien placées pour optimiser les droits de scolarités exigés des étudiants internationaux sur la base de leur positionnement compétitif dans le réseau universitaire mondial.

On s'assurerait ainsi, comme société, de ne pas se priver de sources de financement. Tant le gouvernement que les universités en profiteraient.

— Selon une évaluation du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science, le gouvernement réaliserait des économies estimées à 51,3 millions de dollars.

— Les universités pourraient ajuster les droits de scolarité des étudiants internationaux.

La subvention à l'enseignement serait donc abolie pour les étudiants non exemptés. Comme pour les six disciplines déjà déréglementées, l'État continuerait de subventionner le soutien à l'enseignement et l'entretien des terrains et des bâtiments.

❑ Appliquer des quotas pour tous les étudiants bénéficiant d'exemptions

La commission recommande d'appliquer des quotas pour tous les étudiants bénéficiant d'exemptions – y compris donc les étudiants français.

Dans le cas de la France, par exemple, la définition de ces quotas ferait partie de la renégociation de l'entente avec la France.

L'application d'un quota rendrait prévisible pour le gouvernement le financement universitaire associé à ces étudiants. Le quota devrait prendre en compte la capacité de payer de l'État québécois.

4.5 L'impact budgétaire

Les recommandations de la commission pourraient permettre au gouvernement de dégager des économies atteignant au moins 51,3 millions de dollars sur une pleine année, en raison de la déréglementation complète de toutes les disciplines et de tous les cycles universitaires.

Pour ce qui est de l'établissement de quotas pour les étudiants français, les économies seraient de 100,3 millions de dollars sur une pleine année, avec l'introduction d'un quota égal à zéro – soit la fin de toute exemption pour les étudiants français⁴⁶.

Ces économies seraient nulles si le quota fixé est égal au nombre actuel d'étudiants français exemptés, soit environ 8 651 étudiant en équivalence au temps plein⁴⁷.

TABLEAU 12

Scénarios d'imposition de quotas sur les exemptions accordées aux étudiants français et estimation des économies

(en nombre d'étudiants en équivalence au temps plein et en millions de dollars)

Scénario	Estimation des économies sur une base annuelle
Aucune exemption	100,3
1 000 exemptions	88,7
3 000 exemptions	65,5
5 000 exemptions	42,3
Maintien de toutes les exemptions	0,0

TABLEAU 13

Impact budgétaire estimé des recommandations

(en millions de dollars)

	Estimation des économies sur une base annuelle
Déréglementation complète de toutes les disciplines à tous les cycles universitaires	51,3
Établissement de quotas pour les étudiants français	0 – 100,3
TOTAL	51,3 – 151,6

⁴⁶ Données de 2012-2013.

⁴⁷ *Ibid.*

5. LES SERVICES AMBULANCIERS

La commission a identifié le financement des services ambulanciers comme l'un des dossiers sur lesquels elle devait porter son attention.

- Deux modèles d'organisation différents sont appliqués sur le territoire québécois, soit un modèle faisant appel au secteur public à Montréal et à Laval et un modèle utilisant les ressources du secteur privé dans le reste du Québec.
- La commission constate l'importance des coûts des services ambulanciers et leur croissance rapide – ces coûts étant supportés pour l'essentiel par le gouvernement du Québec.
- La commission souligne les problèmes de gouvernance et de gestion liés au financement des services ambulanciers – certains de ces problèmes concernant spécifiquement le modèle utilisant les ressources du secteur privé, tandis que d'autres problèmes touchent les deux modèles.
- Les règles de tarification des services conduisent également à plusieurs questionnements.
- À partir de ces constats, la commission recommande une révision à terme de tous les contrats liant le gouvernement aux entreprises ambulancières du secteur privé, une réponse aux autres problèmes de gouvernance et de gestion soulignés, ainsi que des modifications aux règles de tarification actuelles.

5.1 Les services ambulanciers au Québec : deux modèles d'organisation différents appliqués sur le territoire

Les services ambulanciers constituent l'un des maillons de la chaîne d'intervention préhospitalière. Ils assurent le transport des personnes vers un centre hospitalier ou un établissement, ou entre deux centres ou établissements.

Deux modèles d'organisation différents sont appliqués sur le territoire québécois.

❑ À Montréal et à Laval : une corporation publique

Dans les régions de Montréal et de Laval, les services ambulanciers sont assurés par Urgences-santé, une corporation publique à but non lucratif dirigée par un conseil d'administration dont les membres sont nommés par le gouvernement.

La Corporation d'Urgences-santé exerce sur son territoire les fonctions dévolues à une agence de santé et de services sociaux en ce qui concerne les services préhospitaliers d'urgence. Urgences-santé a ainsi notamment comme fonctions de planifier, d'organiser et de coordonner l'organisation des services préhospitaliers d'urgence, y compris la mise en place d'un service de premiers répondants. Urgences-santé exerce également les fonctions d'exploiter un Centre de communication santé et un service ambulancier.

❑ En dehors de Montréal et de Laval : des entreprises du secteur privé

Dans les autres régions du Québec, des contrats de service sont conclus avec des entreprises ambulancières. Ce sont principalement des entreprises privées et des coopératives de travailleurs, mais également quelques organismes sans but lucratif et une municipalité.

■ Détenir un permis

En dehors de Montréal et de Laval, une entreprise doit détenir un permis délivré par l'agence de santé et de services sociaux du territoire concerné pour exploiter un service ambulancier.

Le permis indique la région ou la zone dans laquelle son titulaire est autorisé à exploiter son service de même que le nombre d'ambulances qu'il peut utiliser.

Le permis est délivré pour une période maximale de 36 mois. Il est renouvelé pour une période équivalente si son titulaire se conforme aux conditions établies par règlement.

■ Un contrat de service

L'entreprise doit également conclure avec l'agence de son territoire un contrat de service de trois ans, en vertu duquel elle s'engage à fournir les services convenus entre eux. En contrepartie, l'agence lui accorde un budget établi en fonction du nombre d'heures de services autorisées.

En région, il y a neuf centres de communication santé. Ce sont des entités distinctes des entreprises ambulancières.

En 2012-2013, 118 contrats de service ont été conclus avec des entreprises ambulancières⁴⁸.

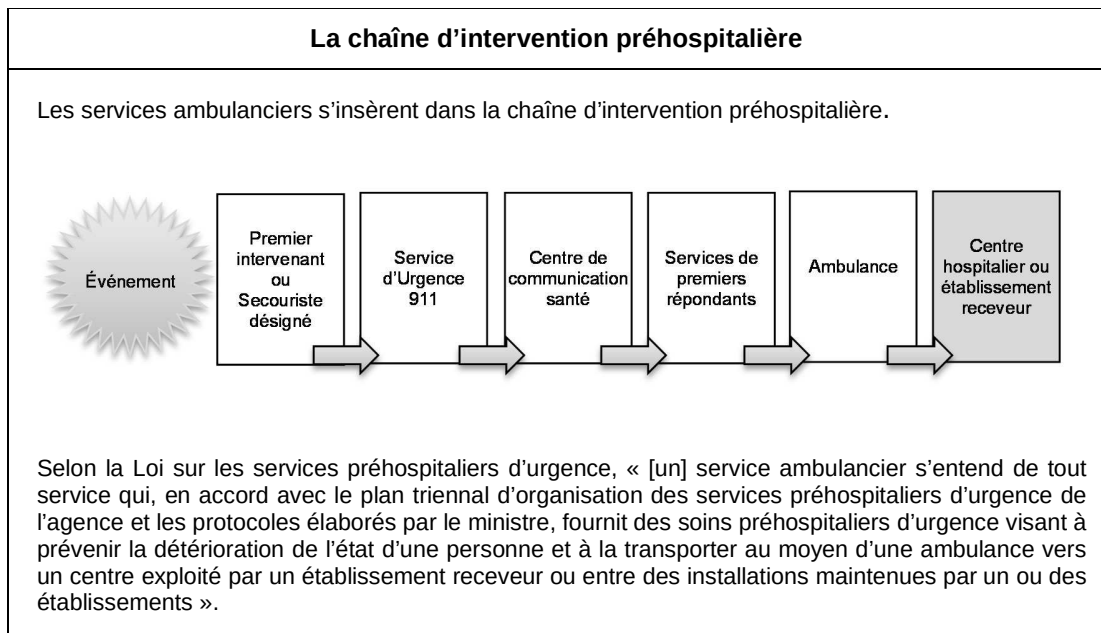
⁴⁸ Ministère de la Santé et des Services sociaux, Étude des crédits 2014-2015, Réponses aux questions particulières du deuxième groupe d'opposition, vol.1, question n° 15 i, p.52-54.

TABLEAU 14

Services préhospitaliers d'urgence
 (unités diverses)

	Urgences-santé	Autres régions	TOTAL
Transports par année	Environ 230 000	Environ 459 000	Environ 689 000
Véhicules	154	528	682
Budget	118 M\$/an	409 M\$/an	527 M\$/an
Techniciens ambulanciers paramédicaux	938	4 095	5 033
Centres de communication santé	1	9	10
Appels par année	373 119	626 166	999 285
Population	2,4 millions	5,7 millions	8,1 millions

Source : Services préhospitaliers : urgence d'agir – Rapport du Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence, juin 2014, p. 16.



Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux, Portail santé mieux-être.

5.2 L'importance des coûts et leur croissance rapide

La commission constate l'importance des coûts des services ambulanciers et leur croissance rapide – ces coûts étant supportés pour l'essentiel par le gouvernement du Québec.

En 2012-2013, 688 964 transports ambulanciers ont été effectués. Ils ont engendré des dépenses totalisant 531 millions de dollars⁴⁹.

Une proportion de 94 % des coûts du transport ambulancier est payée par le gouvernement, dont près de 80 % par subvention du ministère de la Santé et des Services sociaux (424 millions de dollars). Le complément, soit 107 millions de dollars, résulte de la tarification des transports auprès de personnes ou d'organismes.

Ainsi, ces dépenses ont été financées de la manière suivante :

- 499 millions de dollars ont été acquittés par le gouvernement;
- 32 millions de dollars ont été acquittés par des individus ou par des organismes.

TABLEAU 15

Financement des services préhospitaliers d'urgence – 2012-2013

	Financement		Transports		Facturation moyenne
	(M\$)	(%)	Nombre	(%)	(\$)
Source gouvernementale	499	94,0			
Subvention du ministère de la Santé et des Services sociaux	424	79,8			
Facturation aux établissements (65 ans et +)	48	9,1	305 879	44,4	156,92
Facturation aux établissements (autres)	15	2,8	93 666	13,6	160,14
Facturation au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	12	2,3	82 308	11,9	145,79
Autres sources	32	6,0			
Facturation à la Société d'Assurance automobile du Québec	5	0,9	31 710	4,6	157,68
Facturation aux individus	25	4,7	168 267	24,5	148,57
Facturation autres (Commission de la Santé et de la Sécurité du Travail, gouvernement fédéral)	2	0,4	7 134	1,0	280,35
TOTAL	531	100	688 964	100	155,31

Source : Tableau préparé par la commission à partir des données du ministère de la Santé et des Services sociaux.

⁴⁹ Ministère de la Santé et des Services sociaux.

❑ Une augmentation très rapide

Ces coûts augmentent très rapidement.

Depuis 1998-1999, le coût des services préhospitaliers d'urgence a crû en moyenne de 7,0 % par année.

L'augmentation du nombre de transports au cours de la période ne suffit pas à expliquer cette croissance. En 2012-2013, 688 964 transports ambulanciers ont été effectués au Québec, représentant une hausse de 48,6 % par rapport à 1998-1999 ou une croissance annuelle moyenne de 2,9 %.

Le coût moyen par transport s'élève à 771 \$ en 2012-2013, soit une augmentation de 73,6 % par rapport à 1998-1999 (444 \$). Au cours de la même période, la facturation moyenne par transport a connu une légère baisse, passant de 157 \$ à 155 \$.

Alors qu'elle couvrirait 35,4 % du coût moyen d'un transport en 1998-1999, la tarification ne couvre que 20,1 % de ce coût en 2012-2013.

TABEAU 16

Coût des services préhospitaliers d'urgence – 1998-1999 et 2012-2013

	1998-1999	2012-2013	Croissance globale	Croissance annuelle moyenne
Dépenses totales	206 M\$	531 M\$	157,8 %	7,0 %
Nombre de transports	463 791	688 964	48,6 %	2,9 %
Coût moyen par transport	444 \$	771 \$	73,6 %	4,0 %
Tarification moyenne par transport	157 \$	155 \$	-1,3 %	-0,09 %
Tarification moyenne par coût moyen	35,4 %	20,1 %	-43,2 %	-4,0 %

Source : Tableau préparé par la commission à partir des données du ministère de la Santé et des Services sociaux.

5.3 Les problèmes de gouvernance et de gestion liés au financement des services ambulanciers

La commission constate que le financement des services ambulanciers soulève des problèmes de gouvernance.

- Certains d'entre eux concernent spécifiquement le modèle utilisant les ressources du secteur privé.
- D'autres problèmes touchent le secteur privé comme le secteur public.

☐ Les problèmes de gouvernance concernant le modèle utilisant les ressources du secteur privé

La commission a pris connaissance du rapport du comité national sur les services préhospitaliers d'urgence⁵⁰. Ce rapport, déposé au ministre de la Santé et des Services sociaux en juin 2014, aborde plusieurs questions liées à la gouvernance des services ambulanciers, et notamment des services ambulanciers assurés par le secteur privé.

■ Les permis

Ces problèmes de gouvernance sont d'abord liés aux permis que doivent détenir les entreprises ambulancières.

Les droits d'exploitation des entreprises ambulancières, établis à 50 \$ par véhicule tous les trois ans, n'ont pas été révisés depuis 1981⁵¹. La commission rappelle que dans son rapport à l'Assemblée nationale pour 1997-1998, le Vérificateur général du Québec signalait que les grandes entreprises ambulancières rachetaient les permis disponibles au prix d'environ 200 000 \$ par ambulance⁵².

Pour ce qui est de l'octroi des permis, le comité constate que la détention d'un permis et la définition de la zone qui lui correspond reposent essentiellement sur des droits acquis⁵³. Le renouvellement du permis n'est pas conditionnel au respect des règles établies en matière de gestion et de performance, même si la Loi sur les services préhospitaliers d'urgence permet de le faire⁵⁴.

Un titulaire peut vendre son permis s'il obtient préalablement l'autorisation de l'agence de santé et de services sociaux. Dans la pratique, la commission note que l'agence ne peut refuser cette autorisation, sauf cas exceptionnel⁵⁵. La commission constate également que le ministère de la Santé et des Services sociaux ne connaît pas les modalités financières de vente des permis.

⁵⁰ Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence, *Services préhospitaliers d'urgence : urgence d'agir*, juin 2014.

⁵¹ *Ibid.*, p. 117.

⁵² Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, tome II, chapitre 3, « Services préhospitaliers d'urgence au Québec », p. 79.

⁵³ Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence, *Services préhospitaliers d'urgence : urgence d'agir*, juin 2014, p. 55.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 53.

⁵⁵ En vertu de la Loi sur les services préhospitaliers d'urgence (RLRQ, chapitre S-6.2).

■ Les contrats

D'autres problèmes de gouvernance concernant le secteur privé sont liés aux contrats de service conclus entre les entreprises ambulancières et les agences de santé et de services sociaux.

Le montant versé par le ministère de la Santé et des Services sociaux est établi en fonction du nombre d'heures de services autorisées par l'agence et prévoit la compensation de presque toutes les dépenses des entreprises ambulancières, y compris une marge bénéficiaire.

La gestion des contrats est complexe et comporte de nombreuses lacunes. Ni le ministère de la Santé et des Services sociaux, ni les agences ne connaissent la situation financière réelle des entreprises ambulancières avec lesquelles elles transigent, ni le profit que celles-ci réalisent⁵⁶. Il n'existe aucune notion de partage de risques dans les ententes avec les entreprises ambulancières⁵⁷.

En 2000, le rapport Dicaire recommandait déjà « que les entreprises ambulancières fournissent aux régions régionales un rapport annuel sur la base de la structure déterminée par le ministère de la Santé et des Services sociaux portant notamment sur l'atteinte d'indicateurs de performance et sur l'état des revenus et dépenses d'opération validés par un expert-comptable externe⁵⁸ ».

⁵⁶ Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence, *Services préhospitaliers d'urgence : urgence d'agir*, juin 2014, p. 56 et 57.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 117.

⁵⁸ Comité national sur la révision des services préhospitaliers, *Urgences préhospitalières – « Un système à mettre en place »*, [rapport], ministère de la Santé et des Services sociaux, décembre 2000, p. 240.

❑ **Les problèmes de gestion touchant le secteur privé comme le secteur public**

Le rapport du Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence soulève également des problèmes de gestion touchant l'ensemble des services ambulanciers, qu'ils soient assurés par le secteur privé ou par le secteur public.

■ **Le transport alternatif**

En premier lieu, le transport ambulancier pourrait être remplacé dans plusieurs cas par des modes de transport alternatif, ce qui permettrait de dégager des économies importantes sans remettre en cause la qualité du service.

La Loi habilite le gouvernement à déterminer, par règlement, les cas, les conditions et les circonstances dans lesquels un véhicule autre qu'une ambulance peut être utilisé pour le transport d'usagers⁵⁹. Un tel règlement n'a jamais été promulgué.

L'utilisation de moyens de transport alternatif à l'ambulance figure parmi les bonnes pratiques recensées lors de l'évaluation comparative de la performance des services préhospitaliers d'urgence effectuée par le Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence. Des expériences concluantes à cet égard ont été recensées en Ontario, aux États-Unis et en Australie⁶⁰.

En faisant l'hypothèse que de 6 % à 12 % des transports ambulanciers actuels pourraient être évités si une portion du transport ambulancier primaire était remplacé par du transport alternatif, le Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence estime que des économies de 24 millions de dollars à 47 millions de dollars pourraient être réalisées⁶¹.

■ **Le temps passé dans l'établissement**

En deuxième lieu, le temps passé dans l'établissement par les techniciens ambulanciers paramédicaux dépasse largement les standards retenus ailleurs.

Les ressources ambulancières sont souvent retenues aux urgences et même sur les étages durant une période trop longue. Le Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence évalue de 23,8 minutes à 68,2 minutes le temps moyen par région passé dans les établissements au Québec par les ressources ambulancières. La moyenne provinciale se situe à 38,8 minutes en 2012-2013.

Un standard de 20 minutes, tel qu'établi en Angleterre et en Nouvelle-Écosse, représente un potentiel d'économies de 30,8 millions de dollars (260 295 heures). L'imposition du temps de la région la plus performante à toutes les régions (23,8 minutes) pourrait entraîner des économies estimées à 25,7 millions de dollars⁶².

⁵⁹ En vertu de la Loi sur les services préhospitaliers d'urgence (RLRQ, chapitre S-6.2).

⁶⁰ Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence, *Services préhospitaliers d'urgence : urgence d'agir*, juin 2014, p.122.

⁶¹ *Loc. cit.*

⁶² *Ibid.*, p. 71.

5.4 Les questionnements soulevés par les règles de tarification des services

❑ La tarification générale

À l'heure actuelle, le tarif de base, pour les résidents du Québec, est de 125 \$, auquel on doit ajouter un tarif par kilomètre parcouru de 1,75 \$.

La commission constate que pour ce qui est de la tarification générale, le tarif de base n'a pas été modifié depuis 1997, et le tarif par kilomètre parcouru est le même depuis 1989. Ce gel de la tarification générale contredit directement la politique de financement des services publics.

La hausse du tarif selon l'effet cumulé de l'indice des prix à la consommation (IPC) depuis 1997 représenterait une augmentation de 39 % du tarif de base. Le tarif kilométrique n'ayant pas été indexé depuis 1989, cette portion du tarif pourrait même être haussée de 68 % pour refléter la croissance de l'IPC pendant l'ensemble de la période. L'application de ces taux de croissance porterait le tarif de base à 174 \$ par transport et le supplément par kilomètre parcouru à 2,95 \$.

L'indexation de la tarification selon l'IPC situerait le Québec au quatrième rang des provinces canadiennes pour les personnes de moins de 65 ans. Le Manitoba (320 \$ + 2,50 \$ par kilomètre), la Saskatchewan (245 \$ à 325 \$ + 2,30 \$ par kilomètre) et l'Alberta (varie selon les villes – Calgary : 272 \$ + 3,03 \$ par kilomètre) auraient un tarif plus élevé que le Québec pour cette clientèle⁶³.

La tarification ne provenant pas de source gouvernementale n'assure que 6 % du financement des services préhospitaliers d'urgence. Cette hausse aurait donc une portée limitée sur les finances publiques. Elle réduirait la dépense de programme de 12,1 millions de dollars.

❑ La tarification applicable aux personnes de 65 ans et plus

La tarification applicable aux personnes âgées de 65 ans et plus soulève également des questions.

Les personnes âgées de 65 ans et plus utilisent 44,4 % des transports ambulanciers et ce, excluant les transports interétablissements⁶⁴. Pour la commission, il n'est pas justifié qu'aucun signal de prix ne soit envoyé à l'ensemble de cette clientèle.

Dans le mémoire qu'elle a déposé à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise⁶⁵, l'Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux a proposé de remettre en question la gratuité des services ambulanciers pour les personnes âgées de 65 ans et plus qui ne reçoivent pas de supplément de revenu garanti.

La majorité des autres provinces n'offre pas de tarification différenciée selon l'âge de la clientèle.

⁶³ Données recueillies par la commission sur les sites Web des provinces, 29 septembre 2014.

⁶⁴ Voir tableau 15, p. 110.

⁶⁵ Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux, *Mémoire présenté à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise*, septembre 2014, p. 12-14.

5.5 Les recommandations de la commission : réviser à terme tous les contrats liant le gouvernement aux entreprises ambulancières du secteur privé, répondre aux autres problèmes soulignés de gouvernance et de gestion, et modifier les règles de tarification actuelles

La commission ne remet pas en cause la pertinence des services ambulanciers et leur rôle dans la chaîne d'intervention hospitalière.

Toutefois, les constats formulés permettent de croire que l'efficacité et l'efficience dans la dispensation des services pourraient être améliorées et engendrer une réduction des coûts.

❑ Réviser à terme tous les contrats avec les entreprises ambulancières du secteur privé

La commission recommande une révision à terme de tous les contrats liant le gouvernement aux entreprises ambulancières du secteur privé.

Les contrats de service en vigueur ont pris effet le 1^{er} avril 2012 et prendront fin le 31 mars 2015. Ces contrats se renouvellent automatiquement à l'échéance, et ce, pour une durée de trois ans sauf si l'une des parties désire le modifier, auquel cas elle doit aviser l'autre partie au plus tard 90 jours avant la date d'échéance en lui soumettant une proposition de modifications.

Dans cette perspective, il importe que le ministère de la Santé et des Services sociaux signifie d'ici le 31 décembre 2014 son intention de revoir le contrat type.

Dans les meilleurs délais, le gouvernement devrait définir un modèle révisé d'organisation des services et de partenariat avec les entreprises ambulancières permettant d'améliorer l'efficience et l'efficacité des pratiques.

Dans sa conception, le système en vigueur accorde les bénéfices au secteur privé, alors que les risques et les coûts sont imputés au gouvernement du Québec. Le renouvellement des contrats offre la possibilité au gouvernement d'apporter des changements profonds au système.

■ Une réserve concernant l'élargissement du mode de fonctionnement de Montréal et de Laval

La commission émet une réserve quant à la solution mise de l'avant par le chantier consistant à appliquer le mode de fonctionnement en vigueur dans les régions de Montréal et de Laval dans le reste du Québec en créant une organisation semblable à Urgences-Santé pour desservir ces régions.

Il apparaît prématuré de favoriser un scénario particulier avant un examen détaillé des différents modes d'organisation possibles.

■ Un impact sur les transferts de permis

Cette modification du système se répercuterait sur les transferts de permis et sur le marché que leur valeur a créé.

La valeur actuelle des permis reflète en réalité la rente découlant des modalités des contrats existants. Cette rente devrait disparaître avec la mise en place d'un nouveau modèle d'organisation, s'appuyant sur un contrat type révisé.

Le gouvernement devrait par ailleurs suivre de façon beaucoup plus rigoureuse les transferts de permis entre entreprises ambulancières et les conditionner à des règles de gestion et de performance.

□ Répondre aux autres questionnements concernant la gestion

Pour répondre aux questionnements concernant la gestion du secteur public comme du secteur

- d'appliquer l'article de la Loi sur les services préhospitaliers d'urgence habilitant le gouvernement à préciser, par règlement, les cas, conditions et circonstances dans lesquels un transport médical alternatif peut être utilisé;
- d'optimiser les pratiques, notamment en ce qui concerne le temps passé en établissement par les techniciens ambulanciers paramédicaux.

□ Des modifications aux règles de tarification actuelles

En matière de tarification des services de transport ambulanciers, la commission recommande au gouvernement :

- d'actualiser la tarification du transport ambulancier sur la base de l'IPC, en effectuant cette actualisation depuis 1997 pour le tarif de base et depuis 1989 pour le tarif par kilomètre parcouru, et ce à compter du 1^{er} avril 2015 – ce qui porterait le tarif de base de 125 \$ à 174 \$ et le tarif par kilomètre parcouru de 1,75 \$ à 2,95 \$;
- de maintenir, par la suite, un taux d'augmentation annuel des tarifs qui reflète l'augmentation des coûts des services;
- d'assujettir les personnes âgées de 65 ans et plus qui ne sont pas admissibles au supplément de revenu garanti au même tarif que les personnes de moins de 65 ans, les modalités de cette mesure étant à établir.

5.6 L'impact budgétaire

Les recommandations de la commission pourraient permettre au gouvernement de dégager des économies de 91,8 millions de dollars à 119,9 millions de dollars, sur une base annuelle.

Cette évaluation ne tient pas compte des économies qui pourraient résulter de la révision du modèle d'organisation des services, incluant le contrat type avec les entreprises ambulancières.

TABLEAU 17

Impact budgétaire estimé des recommandations (en millions de dollars)

	Estimation des économies sur une base annuelle
Mesures d'efficience et d'efficacité	
Révision des modes d'organisation des services	nd
Transport alternatif – Cible de substitution de 6 % ou de 12 %	24,0 ou 47,0
Réduction du temps en établissements – Cible de 23,8 minutes (minimum Québec) ou cible de 20,0 minutes (norme Angleterre et Nouvelle-Écosse)	25,7 ou 30,8
Révision de la tarification	
Actualisation de la tarification selon l'IPC	12,1
Annulation de la gratuité aux personnes âgées de 65 ans et plus non bénéficiaires du supplément de revenu garanti et application d'un tarif uniforme pour tous les usagers	30,0
TOTAL	91,8 ou 119,9

Les recommandations formulées par la commission permettraient d'agir sur l'efficience et l'efficacité du programme ainsi que sur son mode de financement, tout en maintenant le service offert dans son intégralité.

6. LE BUDGET DISCRÉTIONNAIRE DES MINISTRES

La commission a analysé l'allocation aux ministres de ressources que ces derniers peuvent utiliser de façon discrétionnaire.

- La commission constate que le budget discrétionnaire des ministres n'est encadré que par une seule directive, et que son utilisation ne fait l'objet d'aucune norme ni d'aucun critère quant aux activités soutenues.
- La commission note que le montant global des budgets discrétionnaires des ministres est relativement stable depuis une dizaine d'années, ce montant atteignant une quinzaine de millions de dollars.
- La commission souligne que plusieurs programmes normés existent par ailleurs pour soutenir l'action des organismes communautaires.
- La commission recommande l'abolition du budget discrétionnaire des ministres et la réorientation des bénéficiaires vers les programmes normés.

6.1 Le budget discrétionnaire des ministres n'est encadré que par une seule directive, et son utilisation ne fait l'objet d'aucune norme ni d'aucun critère quant aux activités soutenues

Un budget discrétionnaire est alloué à chaque ministre à même les crédits budgétaires de son ministère. Ce montant est intégré à la supercatégorie Transfert, mais il n'est pas directement visible dans le budget de dépenses adopté.

La décision d'allocation de cette somme revient au ministre.

Généralement, celui-ci en dispose pour faire des dons à des organismes sans but lucratif, notamment pour soutenir des causes, des petits projets ou des événements en lien avec la mission de son ministère ou en complément à des programmes normés.

❑ Une seule directive

La seule directive applicable est le Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions⁶⁶.

En vertu de ce règlement,

- tout octroi et promesse de subvention dont le montant est supérieur à 50 000 \$ doit être soumis à l'approbation du Conseil du trésor;
- tout montant supérieur à 1 million de dollars doit être approuvé par le gouvernement.

Les montants versés dans le cadre du budget discrétionnaire sont généralement en deçà de ces seuils.

Chaque année, dans le cadre de l'étude des crédits budgétaires, les ministères doivent déposer la liste des sommes d'argent versées à même le budget discrétionnaire du ministre, du ministre délégué, du ministère ou de l'organisme.

❑ Ni normes ni critères

En raison de son caractère discrétionnaire, le montant versé ne fait pas l'objet de normes ni de critères quant aux activités pouvant être soutenues. Chaque demande reçue est analysée au cas par cas par le personnel du cabinet ministériel.

La pertinence des sommes attribuées à même le budget discrétionnaire ne peut donc être évaluée.

L'absence d'objectifs et de normes quant à l'utilisation des sommes versées de même que l'absence de modalités de reddition de comptes de la part des organismes receveurs ne permettent pas de mesurer l'efficacité et l'efficacité des sommes octroyées.

⁶⁶ RLRQ, chapitre A-6.01, r. 6.

6.2 Le montant global des budgets discrétionnaires des ministres est relativement stable depuis une dizaine d'années, ce montant atteignant une quinzaine de millions de dollars

En 2013-2014, les ministres ont dépensé, à des fins discrétionnaires, un montant total de 14,4 millions de dollars.

Le montant global est relativement stable au fil des ans. Selon les données transmises par le Secrétariat du Conseil du trésor, il était :

- de 14,6 millions de dollars en 2003-2004,
- de 14,6 millions de dollars en 2008 2009,
- de 15,6 millions de dollars en 2012-2013.

Dans la majorité des cas, les sommes versées se situent entre 500 \$ et 5 000 \$. Toutefois, certains montants sont plus élevés et peuvent représenter une contribution importante pour l'organisme receveur.

À titre d'exemple, en 2013-2014, le ministère de la Santé et des Services sociaux a versé 86 subventions de 15 000 \$ et plus, dont huit de 50 000 \$⁶⁷.

⁶⁷ Ministère de la Santé et des Services sociaux, Étude des crédits 2014-2015, Réponses aux questions générales, 9 n° 20, p. 75.

6.3 Plusieurs programmes normés existent pour soutenir l'action des organismes communautaires

La commission constate que plusieurs programmes normés sont disponibles pour soutenir l'action des organismes communautaires.

En 2012-2013, le gouvernement du Québec a versé 920,1 millions de dollars aux organismes communautaires en vertu de 64 programmes et mesures de soutien financier, par l'entremise de quinze ministères et de onze organismes gouvernementaux⁶⁸.

De cette somme, une part de 296,3 millions de dollars représente une contrepartie dans le cadre d'ententes de services. Le solde se partage entre :

- la mission globale (551,2 millions de dollars);
- les projets alternatifs et complémentaires (69,3 millions de dollars);
- les projets d'immobilisations (3,3 millions de dollars).

6.4 La recommandation de la commission : abolir le budget discrétionnaire des ministres et réorienter les bénéficiaires vers les programmes normés

La commission recommande :

- d'abolir les budgets discrétionnaires alloués aux ministres;
- d'orienter, le cas échéant, les demandeurs vers les programmes officiels et normés qui pourraient être applicables à leur situation.

⁶⁸ Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales, *État de situation du soutien financier gouvernemental en action communautaire 2012-2013*.

6.5 L'impact budgétaire

Les recommandations de la commission pourraient permettre au gouvernement de dégager des économies pouvant atteindre 14,4 millions de dollars, sur une base annuelle.

TABLEAU 18

Impact budgétaire estimé des recommandations
(en millions de dollars)

	Estimation des économies sur une base annuelle
Abolir les budgets discrétionnaires alloués aux ministres et aux ministres délégués	14,4
Orienter, le cas échéant, les demandeurs vers les programmes officiels et normés qui pourraient être applicables à leur situation	s.o.
TOTAL	14,4

7. LE PROGRAMME DE SOUTIEN À L'ACTION BÉNÉVOLE

La commission a analysé le programme Soutien à l'action bénévole.

- La commission a pris connaissance de son contenu et de ses modalités.
- La commission a analysé les règles définissant son encadrement.
- La commission a pris connaissance des sommes distribuées dans le cadre de ce programme.
- La commission constate la modicité des montants en cause ainsi que l'absence de reddition de comptes.
- La commission recommande l'abolition du programme et la réorientation des bénéficiaires vers des programmes normés.

7.1 Le contenu du programme et ses modalités

Le programme Soutien à l'action bénévole, mis en place en 1991-1992, met à la disposition de chacun des membres de l'Assemblée nationale une enveloppe pouvant servir à financer des interventions en loisir, en sport et en action communautaire dans leur circonscription.

Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport procède à la répartition de l'enveloppe globale par circonscription électorale, en fonction de critères déterminés, et informe chaque député de l'enveloppe qui lui est allouée. Ces derniers disposent d'une grande latitude quant aux projets qu'ils souhaitent appuyer au sein de leur circonscription respective, dans le respect des exigences du programme.

Le programme vise à favoriser l'action bénévole en soutenant financièrement les municipalités et les organismes à but non lucratif dans leurs efforts pour combler les besoins en activités communautaires, de loisir et de sport, ainsi que d'équipements légers.

Les organismes admissibles sont les organismes à but non lucratif, les municipalités du Québec, les corporations de villages nordiques et les conseils de bande. Tout organisme n'ayant pas un statut de personne morale est considéré comme non admissible.

Tout projet relatif à des activités communautaires, de loisir et de sport ou à l'achat d'équipements légers, est admissible. Les projets doivent contribuer au développement local et respecter l'esprit des interventions gouvernementales en loisir, en sport et en matière d'activités communautaires. Tout projet de moins de 100 \$ est considéré comme irrecevable.

Le montant maximal de la subvention est de 50 000 \$ par projet, par exercice financier.

7.2 Les règles définissant l'encadrement du programme

Selon les règles et normes du programme, tout bénéficiaire ayant reçu une subvention de 10 000 \$ et plus doit remplir un rapport de réalisation qui sera transmis au député pour envoi au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Le ministère effectue un contrôle *a posteriori* des subventions de 10 000 \$ et plus.

Pour obtenir une subvention, il est nécessaire de remplir un formulaire et de l'acheminer, accompagné d'une lettre explicative, au député de sa circonscription qui en fera l'évaluation.

Plusieurs tâches incombent au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport dans le cadre de la gestion de ce programme :

- répartition des enveloppes par circonscription électorale;
- avis aux députés de l'enveloppe dont ils disposent;
- réception, validation et traitement des formulaires de demandes autorisées par les députés;
- transmission des chèques aux députés;
- contrôle *a posteriori* des subventions de 10 000 \$ et plus.

☐ L'étude des crédits

Dans le cadre de l'étude des crédits, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport doit fournir, pour chaque programme d'assistance financière sous sa responsabilité, les objectifs, les critères d'admissibilité, les réalisations, les budgets, le nombre de demandes reçues et acceptées et le montant de chaque subvention.

Le programme Soutien à l'action bénévole est l'un de ces programmes.

7.3 Les sommes distribuées dans le cadre de ce programme

De 2010-2011 à 2014-2015, le budget réservé à ce programme a été de 10,4 millions de dollars. À quelques milliers de dollars près, la totalité de cette somme a été dépensée pour les exercices financiers 2010-2011 à 2013-2014.

Selon les données transmises à la commission par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 22 823 subventions ont été accordées dans le cadre de ce programme en 2013-2014. Le montant des subventions a varié de 100 \$ à 12 600 \$.

Parmi les 22 823 subventions accordées en 2013-2014 :

- 18 819 subventions (82,4 %) étaient de 500 \$ et moins;
- 9 subventions (3,9 %) étaient de 10 000 \$ et plus, dont 2 de 12 600 \$.

Selon le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, la gestion de ce programme représente des coûts administratifs de près de 450 000 \$ sur une base annuelle, incluant les coûts de production des chèques.

7.4 La modicité des montants en cause et l'absence de reddition de comptes

Ce programme représente actuellement un levier dont disposent les députés pour favoriser des initiatives bénévoles en matière d'activités communautaires, de sport et de loisir dans leur circonscription.

Considérant que plus de 82 % des subventions accordées sont de 500 \$ et moins, il est peu probable que les sommes versées soient déterminantes pour la réalisation des projets.

La commission constate l'absence de modalités de reddition de comptes de la part des organismes receveurs lorsque les sommes versées sont inférieures à 10 000 \$, soit pour près de 96 % des subventions. Cette situation ne lui permet pas d'évaluer l'atteinte des objectifs poursuivis.

7.5 La recommandation de la commission : abolir le programme et réorienter les bénéficiaires vers des programmes normés

La commission recommande :

- d'abolir le programme Soutien à l'action bénévole;
- d'orienter, le cas échéant, les demandeurs vers d'autres programmes qui pourraient être applicables à leur projet.

7.6 L'impact budgétaire

Les recommandations de la commission pourraient permettre au gouvernement de dégager des économies pouvant atteindre 10,4 millions de dollars, sur une base annuelle.

TABLEAU 19

Impact budgétaire estimé des recommandations
(en millions de dollars)

	Estimation des économies sur une base annuelle
Abolir le programme Soutien à l'action bénévole	10,4
Réorienter les bénéficiaires du programme vers des programmes normés	s.o.
TOTAL	10,4

8. LE FINANCEMENT PUBLIC DES ÉCOLES PRIVÉES : UNE MISE EN GARDE

La commission a porté son intérêt sur la question du financement public des écoles privées.

- La commission souligne les difficultés d'évaluation qu'elle a rencontrées.
- La commission formule une mise en garde.

8.1 Les difficultés d'évaluation rencontrées

La commission a abordé la question du financement public des écoles privées. La commission a ainsi pris connaissance :

- du rapport du Comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires⁶⁹;
- du rapport sur le financement public de l'enseignement privé déposé par la Fédération des commissions scolaires du Québec⁷⁰;
- de l'étude de la Fédération autonome de l'enseignement, financement public des écoles privées⁷¹;
- du rapport de la Fédération des établissements d'enseignement privés⁷².

Des échanges et des discussions ont également eu lieu avec le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

□ Des difficultés de plusieurs ordres

À la suite de ses premiers travaux, la commission ne s'estime pas en mesure de formuler des recommandations à ce chapitre.

La commission a eu de la difficulté à établir les coûts et le financement comparatifs des écoles privées et publiques. Il n'a pas été possible d'établir clairement les coûts de financement d'un élève du secteur privé par rapport au coût dans le secteur public, les concepts et les méthodes de calcul différant significativement d'une source à l'autre. De façon corollaire, la proportion des coûts de l'enseignement privé financé par le gouvernement du Québec diffère selon les méthodes considérées.

La commission a également eu de la difficulté à évaluer le risque de transferts de clientèles. La commission n'a pu s'appuyer sur aucune donnée suffisamment solide permettant d'estimer les transferts de clientèle du secteur privé vers le secteur public résultant d'une baisse des subventions gouvernementales et d'une hausse de la contribution exigée des parents. Or, il n'y aurait pas d'économies à réaliser si une réduction des subventions versées aux écoles privées se traduisait par un important déplacement d'élèves du secteur privé vers le secteur public, compte tenu d'un coût nécessairement moindre au privé.

La commission a enfin eu de la difficulté à apprécier les conséquences d'une remise en cause du financement public des écoles privées sur le système d'éducation primaire et secondaire au Québec. Le système actuel repose sur un double réseau, et l'élément de concurrence qu'y introduit le réseau des écoles privées doit être pris en compte. Les conséquences d'une baisse des subventions sur la survie des écoles privées, particulièrement en région, et l'offre éducative doivent être évaluées avec soin.

⁶⁹ Pauline Champoux-Lesage, *Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires*, mai 2014.

⁷⁰ Fédération des commissions scolaires du Québec, *Le financement public de l'enseignement privé – Conséquences sur le réseau des écoles publiques*, juin 2014.

⁷¹ Fédération autonome de l'enseignement, *Le financement public des écoles privées : mettre fin aux mythes!*, octobre 2009.

⁷² Fédération des établissements d'enseignement privés, *Le financement de l'école privée : des économies pour l'État et les contribuables*, mémoire présenté à la Commission de révision permanente des programmes, octobre 2014.

8.2 Une mise en garde

Compte tenu de ce qui précède, la commission met en garde le gouvernement contre une prise de décisions précipitée concernant une réduction significative des subventions versées au réseau des écoles privées.

Selon la commission, des études plus approfondies devront être effectuées, notamment pour mieux estimer les effets prévisibles d'une diminution des subventions aux écoles privées sur les transferts de clientèles.

CONCLUSION

Dans son premier rapport, la Commission de révision permanente des programmes rend compte au gouvernement des travaux engagés et formule un ensemble de recommandations concernant les révisions à apporter aux programmes gouvernementaux.

Les recommandations présentées concernent :

- l'aide financière aux municipalités;
- l'aide aux agriculteurs, et spécifiquement La Financière agricole du Québec et le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles;
- le programme de places à contribution réduite dans les services de garde éducatifs;
- le financement des étudiants universitaires internationaux;
- les services ambulanciers;
- le budget discrétionnaire des ministres;
- le programme Soutien à l'action bénévole;
- le financement public des écoles privées, à propos duquel la commission formule une mise en garde.

Au total, les recommandations permettraient au gouvernement de dégager des économies pouvant atteindre 2,3 milliards de dollars sur une pleine année, dont une partie pourrait être dégagée dès 2015-2016.

La commission poursuit ses travaux en vue du dépôt d'un rapport en juin 2015.

TABLEAU 20

Récapitulatif de l'impact budgétaire estimé des recommandations
(en millions de dollars)

	Estimation des économies sur une base annuelle
<u>L'aide financière aux municipalités</u>	
Réduire significativement les transferts du gouvernement aux municipalités	Jusqu'à 1 300,0
Donner aux municipalités des outils leur permettant de mieux contrôler la rémunération de leurs employés	
Analyser l'impact de tout transfert de responsabilité entre le gouvernement et les municipalités sur le coût final des services	
<u>L'aide aux agriculteurs : La Financière agricole du Québec et le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles</u>	
Transformer le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles en véritable programme d'assurance et mettre fin au financement du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles	300,0
<u>Le programme de places à contribution réduite dans les services de garde éducatifs</u>	
Définir le financement des services de garde en fonction de la présence réelle des enfants	Jusqu'à 50,0 ⁽¹⁾
Appliquer la réglementation en vigueur concernant les enfants de 4 ans, en appliquant un ratio d'une éducatrice pour dix enfants	Jusqu'à 65,0
Mettre en place une méthode liant le montant de la subvention accordée au coût de revient réel, et non à un coût déterminé sur des bases historiques	À évaluer
Réviser le mode de financement des garderies subventionnées, en procédant à une augmentation des tarifs jumelée à une pleine utilisation de la fiscalité	263,0
Maintien et mise à niveau de l'allocation pour exemption de la contribution parentale selon les paramètres de la nouvelle tarification	
Réévaluer l'engagement pris dans le budget 2014-2015 de créer 30 000 nouvelles places ⁽²⁾	
Examiner l'à-propos d'appliquer le scénario de tarification recommandé dans les services de garde en milieu scolaire	
<u>Le financement des étudiants universitaires internationaux</u>	
Déréglementation complète de toutes les disciplines et de tous les cycles universitaires	51,3
Établissement de quotas pour les étudiants français	0 – 100,3
<u>Les services ambulanciers</u>	
Mesures d'efficience et d'efficacité	
Révision des modes d'organisation des services	nd
Transport alternatif – Cible de substitution de 6 % ou de 12 %	24,0 ou 47,0
Réduction du temps en établissements – Cible de 23,8 minutes (minimum Québec) ou cible de 20,0 minutes (norme Angleterre et Nouvelle-Écosse)	25,7 ou 30,8
Révision de la tarification	
Actualisation de la tarification selon l'IPC	12,1
Annulation de la gratuité aux personnes âgées de 65 ans et plus non bénéficiaires du supplément de revenu garanti et application d'un tarif uniforme pour tous les usagers	30,0
<u>Le budget discrétionnaire des ministres</u>	
Abolir les budgets discrétionnaires alloués aux ministres et aux ministres délégués	14,4
Orienter, le cas échéant, les demandeurs vers les programmes officiels et normés qui pourraient être applicables à leur situation	s.o.
<u>Le programme Soutien à l'action bénévole</u>	
Abolir le programme Soutien à l'action bénévole	10,4
Réorienter les bénéficiaires du programme vers des programmes normés	s.o.
TOTAL	2 143,5 à 2 274,3

(1) Estimé en tenant compte des nouveaux paramètres proposés et fixant la contribution des parents à 35 \$.

(2) Une économie de 511 millions de dollars à terme, selon l'effet qu'aura l'introduction des autres recommandations sur les besoins futurs de nouvelles places.

ANNEXE 1 : LA COMMISSION DE RÉVISION PERMANENTE DES PROGRAMMES

❑ Les membres de la commission

■ Lucienne Robillard, présidente de la commission

Titulaire d'un baccalauréat ès arts du collège Basile-Moreau, d'une maîtrise en service social de l'Université de Montréal, et d'une maîtrise en administration des affaires de l'École des hautes études commerciales, Lucienne Robillard fut Curatrice publique du Québec de 1986 à 1989. Par la suite, elle a été élue députée provinciale dans le comté de Chambly en 1989 et a été ensuite nommée ministre des Affaires culturelles. Elle a également occupé les fonctions de ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, ministre de l'Éducation, ministre de l'Éducation et de la Science et ministre de la Santé et des Services sociaux.

Élue ensuite à titre de députée fédérale dans Saint-Henri-Westmount en 1995, Lucienne Robillard a été nommée ministre du Travail, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. Elle a aussi occupé les fonctions de présidente du Conseil du trésor, ministre de l'Industrie et de l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, présidente du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre des Affaires intergouvernementales, ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences, chef adjointe de l'opposition officielle et, finalement, leader parlementaire adjointe de l'opposition officielle. Elle a quitté la politique en 2008.

■ Michèle Bourget

Titulaire d'un baccalauréat ès sciences économiques de l'Université de Trois-Rivières et possédant une scolarité en administration de l'Université Laval, Michèle Bourget a occupé les fonctions d'agente de recherche et de planification socioéconomique auprès de la Direction générale des politiques et des programmes au ministère de la Sécurité du revenu, de la Direction générale de l'aide financière aux étudiants au ministère de l'Éducation et au Bureau de la science et de la technologie au ministère du Conseil exécutif dans lequel elle a également occupé les fonctions d'analyste au Secrétariat aux affaires culturelles et sociales.

Elle a ensuite travaillé à titre d'analyste à la Direction des politiques budgétaires, à la Direction des transferts fédéraux et à la Direction des politiques et du développement du secteur financier au sein du ministère des Finances.

Elle a réalisé une partie de sa carrière au Secrétariat du Conseil du trésor où elle a notamment occupé les fonctions d'analyste à la Direction des programmes sociaux et de santé, d'analyste de programmes, de directrice des programmes sociaux et de santé, de directrice générale des programmes administratifs, sociaux et de santé et, finalement, de secrétaire associée aux politiques budgétaires et aux programmes de 2007 à 2010.

■ Mireille Fillion

Titulaire d'un baccalauréat ès arts du Collège Marguerite-Bourgeoys, d'un baccalauréat spécialisé en sociologie et possédant une maîtrise en sociologie de l'Université Laval, Mireille Fillion a travaillé en début de carrière comme directrice de l'analyse et de l'évaluation des programmes à la Fédération des C.L.S.C. du Québec de 1976 à 1983. Elle a également travaillé pour le ministère de la Santé et des Services sociaux à titre de directrice des services communautaires, puis comme directrice des programmes communauté, famille et jeunesse.

De 1989 à 1997, Mireille Fillion a occupé les fonctions de directrice générale de la planification et de la recherche pour la Société d'habitation du Québec. Elle a également occupé le poste de directrice des programmes administratifs, sociaux et de santé au Secrétariat du Conseil du trésor. Elle a aussi travaillé pour le ministère de la Santé et des Services sociaux en tant que sous-ministre adjointe à la Direction générale de la planification stratégique, de l'évaluation et de la gestion de l'information et en tant que présidente et directrice générale par intérim de la Régie de l'assurance maladie du Québec. Par la suite, elle a travaillé à la Régie des rentes du Québec à titre de vice-présidente aux politiques et aux programmes, puis à titre d'administratrice de sociétés.

■ Robert Gagné

Robert Gagné est directeur du Centre sur la productivité et la prospérité et professeur titulaire au département d'économie appliquée à HEC Montréal. Il est aussi directeur de la recherche et du transfert à HEC Montréal.

Détenteur d'un doctorat en sciences économiques de l'Université de Montréal, il a été coprésident du Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal pour le Conseil de la fédération en 2005-2006 et a présidé le Groupe de travail sur les aides fiscales aux régions-ressources et à la nouvelle économie du gouvernement du Québec en 2007-2008. En 2009-2010, il a agi comme coprésident du Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques du Québec. Ses travaux de recherche portent principalement sur les effets des politiques publiques au Québec et au Canada.

■ Claude Montmarquette

Détenteur d'un doctorat en sciences économiques de l'Université de Chicago (PhD) obtenu en 1973, Claude Montmarquette est professeur émérite au département de sciences économiques de l'Université de Montréal. Il est président-directeur général et vice-président du groupe de recherche en politiques publiques au Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO).

Il est l'auteur ou l'éditeur (coéditeur) de huit livres, et de plus de 70 articles scientifiques. Il a également produit plus de 55 documents publics, dont plusieurs sont utilisés dans les services gouvernementaux et dans les débats publics. Il a été professeur invité dans plusieurs universités du monde. Il a présidé plusieurs comités ministériels pour le gouvernement du Québec, et participé à plusieurs autres sur les plans national et international. Il intervient régulièrement dans les médias sur des questions de politiques publiques.

Claude Montmarquette a été président de la Société canadienne de Sciences économiques et est membre élu de la Société Royale du Canada. Il a été reçu à l'Académie des Grands Montréalais en 2010, à l'Ordre du Canada en 2012. En 2012, il a également reçu la médaille du jubilé de diamant de la reine Élisabeth II. Il a reçu en mai 2013 un doctorat honorifique en Droit de l'Université McGill.

❑ Les personnes-ressources

Durant ses travaux, la commission a été appuyée par son secrétariat, soit Brigitte Portelance (secrétaire associée), Renée Berger (directrice générale), Nathalie Pitre (directrice des affaires publiques), Audrey Beauchamp (technicienne en administration), Jean-François Bélanger (analyste), Martine Bérubé (adjointe administrative), Chantal Bouchard (analyste), Danielle Corbeil (adjointe administrative), Élisabeth Delisle (conseillère stratégique), Guylaine Doré (analyste), Daniel Germain (analyste et adjoint exécutif), Josette Legrand (conseillère-cadre), Suzanne Létourneau (conseillère-cadre), Patrick Parent (conseiller) et Gaétan Poiré (conseiller-cadre)

La commission a également bénéficié du soutien de Jean-Pierre Pellegrin (secrétaire adjoint), de Jean-François Lamarre (conseiller), de Claude Bertrand (adjointe administrative) et d'Anne-Marie Dubocage (adjointe administrative), du ministère du Conseil exécutif.

ANNEXE 2 : LA LISTE DES RECOMMANDATIONS

On trouvera ci-après les recommandations formulées par la commission dans le présent rapport

❑ **L'aide financière aux municipalités**

■ **La recommandation de la commission : réduire significativement les transferts du gouvernement et inciter les municipalités à mieux contrôler leurs dépenses**

La commission estime que la forte hausse des transferts, et en particulier des transferts inconditionnels, a probablement eu un effet indésirable sur le contrôle des dépenses municipales : les municipalités ont pu s'appuyer sur ces transferts pour financer la hausse de leurs dépenses, au lieu de s'attaquer à la cause même de cette hausse.

■ **Une réduction significative des transferts**

La commission recommande donc une réduction significative des transferts aux municipalités et incite ces dernières à mieux contrôler leurs dépenses.

Les transferts inconditionnels actuellement versés par le gouvernement aux municipalités, soit 1,3 milliard de dollars, définissent l'ordre de grandeur de la réduction à apporter. La commission recommande d'aller aussi loin que possible dans cette réduction, et de la faire porter en priorité sur les transferts inconditionnels.

Les municipalités auraient plusieurs moyens à leur disposition pour absorber une telle réduction sans hausses de taxes.

■ **Contrôler les dépenses**

En s'inspirant des efforts mis en œuvre par le gouvernement, les municipalités pourraient procéder à un véritable exercice de contrôle des dépenses.

Si les municipalités devaient appliquer la même discipline que le gouvernement du Québec et ramener leur taux de croissance annuel des dépenses à 1,3 %, en comparaison du taux de croissance annuel moyen de 5,8 % observé de 2007 à 2012, elles pourraient dégager des économies de l'ordre de 900 millions de dollars.

Elles pourraient par exemple :

- réaliser des gains de productivité récurrents représentant 2 % de la masse salariale et 3 % des dépenses de fonctionnement, ce qui correspondrait à des économies récurrentes de 334 millions de dollars;
- appliquer un gel temporaire d'embauche;
- procéder au remplacement d'un employé sur deux à leur départ à la retraite.

■ **Des excédents de fonctionnement**

Les villes ont en leur possession des excédents de fonctionnement non affectés accumulés. Au 31 décembre 2012, ces excédents se chiffraient à 1,438 milliard de dollars.

Le fonds de roulement récurrent que constitue l'excédent accumulé pourrait procurer aux municipalités concernées la flexibilité nécessaire pour absorber progressivement les réductions qui seraient appliquées à l'aide qui leur est versée par le gouvernement.

- **Augmenter les revenus autonomes par la tarification**

Les municipalités pourraient également augmenter leurs revenus autonomes par la tarification.

Les organismes municipaux disposent d'un pouvoir de tarification qu'elles pourraient davantage utiliser pour combler une partie du manque à gagner résultant des coupes apportées aux transferts du gouvernement.

- **Donner aux municipalités les outils légaux nécessaires**

La commission recommande également que les modifications appropriées soient apportées aux dispositions réglementaires et législatives, afin de donner aux municipalités des outils leur permettant de mieux contrôler la rémunération de leurs employés.

Un contrôle accru par les municipalités des dépenses de rémunération de leurs employés est crucial.

- **Aborder avec prudence tout transfert de responsabilité aux municipalités**

La commission constate que l'écart actuel de rémunération entre les employés municipaux et les employés du gouvernement impose une grande prudence dans tout transfert de responsabilité entre le gouvernement et les municipalités – comme le transport scolaire et la gestion des bâtiments du réseau de l'éducation, actuellement sous la responsabilité des commissions scolaires.

La commission recommande au gouvernement d'analyser de façon rigoureuse l'impact que pourrait avoir un tel transfert sur le coût final des services, en raison de l'écart de rémunération existant actuellement.

- ❑ **L'aide aux agriculteurs : la Financière agricole du Québec et le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles**
- **La recommandation de la commission : transformer le Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles en un véritable programme d'assurance**

La commission recommande la transformation du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles en un véritable programme d'assurance.

- La commission recommande de revoir complètement le programme et de le refonder sur les bases d'un véritable système d'assurance, dans lequel les assurés assument la totalité de la prime de risque.
- En corollaire, la commission recommande au gouvernement de mettre fin au financement du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles et de réduire ainsi son financement annuel à La Financière agricole du Québec d'un montant annuel de l'ordre de 300 millions de dollars.

- **L'examen de l'ensemble des programmes d'aide au secteur agricole**

La commission examinera l'ensemble des programmes d'aide au secteur agricole.

Un tel examen s'impose, en raison :

- de la situation économique relativement avantageuse des entreprises agricoles;
- de l'écart appréciable entre l'aide accordée au secteur agricole au Québec et celle accordée dans les autres provinces canadiennes et ailleurs.

- ***Le crédit de taxes foncières agricoles***

La commission a déjà procédé à une analyse du Programme de crédit de taxes foncières agricoles, administré par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

Ce programme vise à rembourser aux agriculteurs une partie des taxes municipales et scolaires applicables à leurs terres et bâtiments. En 2012-2013, ce remboursement a représenté une dépense de 122,9 millions de dollars.

Plusieurs problèmes relatifs à la gestion de ce programme ont pu être constatés, dont :

- une gestion lourde et complexe, avec de nombreuses modalités de remboursement;
- un remboursement aux agriculteurs locataires ou non producteurs difficilement justifiable;
- l'obligation pour les agriculteurs de cotiser à l'Union des producteurs agricoles afin de pouvoir bénéficier du programme.

L'allègement de la fiscalité foncière agricole existe dans nombre de pays et juridictions. La commission s'interroge sur la pertinence d'un tel programme et, si ce programme est conservé, sur le niveau d'aide devant être accordé aux agriculteurs pour ce qui est des taxes municipales et scolaires.

Des études plus approfondies devront être effectuées afin d'évaluer dans quelle mesure les producteurs agricoles assument des coûts de production plus élevés que les entreprises d'autres secteurs économiques, lesquelles paient des taxes de même nature pour leurs terrains et leurs bâtiments.

❑ **Le Programme de places à contribution réduite dans les services de garde éducatifs**

■ **Les recommandations de la commission : améliorer la gestion des services de garde et en réviser le mode de financement**

Le programme de places à contribution réduite dans les services de garde éducatifs a permis d'atteindre un certain nombre d'objectifs.

- L'approche privilégiée a établi une offre structurée, faisant bénéficier les parents de services de qualité au bénéfice des enfants de moins de 5 ans, et contribuant ainsi à leur développement et à l'égalité des chances.
- Le programme a également eu un impact direct et positif sur la participation des femmes au marché du travail.

Le programme doit cependant être transformé, afin de répondre aux difficultés précédemment identifiées.

■ **Définir le financement des services de garde en fonction de la présence réelle des enfants**

En premier lieu, la commission recommande d'améliorer la gestion des services de garde, en modifiant les paramètres de définition des subventions.

Afin d'optimiser l'utilisation des places subventionnées, la commission recommande de définir le financement des services de garde en fonction de la présence réelle des enfants, en tenant compte des congés obligatoires, des jours de vacances et des maladies des enfants. Cette nouvelle modalité pourrait être mise en œuvre en intégrant, dans les règles budgétaires des services de garde, une mesure d'optimisation fondée sur la présence réelle.

Cette mesure s'appliquerait aux CPE, aux garderies subventionnées et au réseau des services de garde en milieu familial.

D'après le ministère de la Famille, cette modalité permettrait de dégager des économies annuelles allant jusqu'à 50 millions de dollars.

■ **Appliquer le ratio d'une éducatrice pour dix enfants**

En deuxième lieu, la commission recommande d'appliquer la réglementation en vigueur concernant les enfants de 4 ans, en appliquant un ratio d'une éducatrice pour dix enfants.

Selon le ministère de la Famille, l'abolition du barème 4 ans permettrait des économies pouvant aller jusqu'à 65 millions de dollars par année.

■ **Lier la subvention au coût de revient réel**

En troisième lieu, la commission recommande de mettre en place une méthode liant le montant de la subvention accordée au coût de revient réel, et non à un coût déterminé sur des bases historiques.

L'étude de coût de revient devrait être réalisée par une instance indépendante.

▪ **Une profonde révision du mode de financement des garderies subventionnées**

En quatrième lieu, la commission recommande une profonde révision du mode de financement des garderies subventionnées, en procédant à une augmentation des tarifs jumelée à une pleine utilisation de la fiscalité.

Selon la commission, il faut mettre en place une nouvelle façon de financer les garderies subventionnées, dans le double but :

- de diminuer le coût du programme pour les finances publiques;
- de mettre en concurrence le réseau subventionné avec le réseau privé non subventionné, ce qui offrirait un plus grand choix aux parents.

La commission a réfléchi à un nouveau mode de financement répondant à cinq critères, soit :

- réduire l'impact pour les revenus les plus faibles;
- maximiser la contribution du gouvernement fédéral;
- éviter des impacts budgétaires importants pour la majorité des familles;
- limiter les problèmes de liquidités pour les parents;
- assurer une meilleure utilisation des places disponibles.

▪ ***La recommandation de la commission***

La commission recommande au gouvernement d'augmenter les tarifs et de bonifier le crédit d'impôt pour frais de garde du Québec.

Le tarif serait fixé à un niveau considéré comme optimal pour bénéficier de la contribution du gouvernement fédéral et pour mettre en concurrence le réseau subventionné et le réseau privé non subventionné, soit 35 \$ par jour. Ce montant serait indexé annuellement au coût du programme.

Le tarif payé pour le service de garde serait admissible au crédit d'impôt pour frais de garde du Québec, bonifié de 75 % à 80 % pour les familles à faibles revenus, et ce taux serait maintenu jusqu'à un revenu familial de près de 55 000 \$.

Le programme serait établi selon un tarif quotidien uniforme, mais la contribution nette serait ajustée selon la capacité de payer des familles, par le biais du crédit d'impôt pour frais de garde du Québec et de la déduction pour frais de garde du gouvernement fédéral.

▪ ***L'allocation pour exemption de la contribution parentale***

La Commission de révision permanente des programmes veut s'assurer que cette nouvelle tarification ne compromette pas l'accessibilité des services de garde pour les familles les plus démunies.

Pour cette raison,

la commission recommande le maintien de l'allocation pour exemption de la contribution parentale, ainsi que sa mise à niveau selon les paramètres de la nouvelle tarification.

▪ ***Les simulations du ministère des Finances***

Le ministère des Finances a procédé à des simulations de la recommandation de la commission. Ces simulations tiennent compte des modifications annoncées le 30 octobre dernier à la déduction fiscale pour enfants du gouvernement fédéral.

Selon ces simulations, l'augmentation des tarifs à un taux de 35 \$ par jour accompagnée d'une bonification du crédit d'impôt pour frais de garde du Québec aurait pour effet de dégager une économie annuelle de 263 millions de dollars pour le gouvernement du Québec par :

- une hausse du coût net des services de garde pour les familles de 114 millions de dollars, cette augmentation s'appliquant aux familles ayant les revenus les plus élevés;
- une augmentation de 149 millions de dollars des contributions versées par le gouvernement fédéral aux familles québécoises.

La contribution des parents passerait ainsi de 14,1 %, selon la politique de tarification actuelle, à moins de 20 % selon la formule de financement recommandée par la commission.

De l'avis de la commission, il s'agit de la seule formule de financement permettant à la fois de maintenir le service de garde dans son intégralité et d'en réduire le coût pour le gouvernement.

▪ ***La nécessité de répondre aux problèmes de liquidité pour les parents***

La mise en place de ce scénario soulève des défis administratifs ainsi que la nécessité de répondre au problème de liquidité auquel seraient confrontées les familles.

Le Québec a déjà mis en place un système de remboursement anticipé sur une base mensuelle du crédit d'impôt pour frais de garde, afin de répondre aux besoins des familles dont les enfants fréquentent les garderies non subventionnées. Cette mécanique devrait être adaptée et élargie afin de profiter à l'ensemble des familles utilisant des services de garde.

Par ailleurs, il est possible de demander à son employeur de réduire ses retenues à la source en prévision des remboursements du gouvernement fédéral en fin d'année financière pour la déduction pour frais de garde.

▪ ***La réduction de l'écart de tarif avec le réseau non subventionné***

Avec la hausse du tarif quotidien brut dans le réseau subventionné, l'écart avec le tarif quotidien dans le réseau non subventionné serait réduit.

Cette situation stimulerait la concurrence entre le réseau subventionné et le réseau non subventionné, ce qui inciterait les gestionnaires du réseau subventionné et les familles utilisatrices à en examiner plus attentivement les coûts.

La réduction de l'écart de tarif entre le réseau subventionné et le réseau non subventionné diminuerait aussi la pression sur le réseau subventionné et inciterait les familles à se prévaloir des places disponibles dans le réseau non subventionné. Selon les données disponibles du ministère de la Famille, le tarif quotidien moyen pondéré dans le réseau non subventionné serait de 37,12 \$ en 2013-2014.

▪ **Une contribution progressive comportant plusieurs avantages**

La recommandation formulée par la commission consiste à proposer une contribution progressive, résultant à la fois d'un tarif unique proche du coût réel et d'une prise en compte de la capacité de payer des familles bénéficiaires par le biais de la fiscalité.

Cette formule aurait plusieurs avantages.

- Elle dégagerait des économies importantes pour le gouvernement, tout en permettant de bénéficier plus largement des mesures fiscales du gouvernement fédéral.
- Elle rejoint les objectifs de base du programme.
- Les augmentations de tarifs s'appliquant principalement aux familles à haut revenu, elles ne devraient pas avoir d'impact sur la présence des femmes sur le marché du travail.

▪ **Surseoir au développement de nouvelles places**

En cinquième lieu, la commission recommande au gouvernement de surseoir au développement de nouvelles places.

La mise en œuvre des recommandations précédentes de la commission modifierait profondément le contexte de création de nouvelles places.

Le nouveau mode de financement rendrait plus attractives les places disponibles dans le réseau non subventionné. Environ 20 000 places sont actuellement disponibles dans le réseau non subventionné. Ces places seraient concurrentielles avec les places subventionnées, et elles pourraient répondre à la nouvelle demande.

Les améliorations apportées à la gestion du réseau accroîtraient également la présence réelle en garderie subventionnée.

La commission recommande donc au gouvernement de réévaluer l'engagement pris dans le budget 2014-2015 de créer 30 000 nouvelles places, le temps d'évaluer l'effet de la nouvelle tarification sur l'occupation.

▪ **La tarification des services de garde en milieu scolaire**

En sixième lieu enfin, la commission recommande au gouvernement d'examiner la tarification des services de garde en milieu scolaire, en fonction du suivi apporté aux recommandations précédentes et de l'application qui peut en être faite.

La commission n'a qu'effleuré cette question. Elle constate seulement que, jusqu'à maintenant, la tarification des services de garde éducatifs à l'enfance a aussi été celle appliquée dans les services de garde en milieu scolaire.

❑ **Le financement des étudiants universitaires internationaux**

- **Les recommandations de la commission : déréglementer le programme et appliquer des quotas pour tous les étudiants bénéficiant d'exemptions**
- **Déréglementer le financement des étudiants internationaux**

La commission recommande que le gouvernement déréglemente le financement des étudiants internationaux, à l'exception de l'appui aux étudiants exemptés.

La déréglementation complète de toutes les disciplines permettrait de moduler les frais de scolarité en fonction des programmes. Les universités pourraient déterminer elles-mêmes les droits de scolarité et orienter le financement selon leurs priorités de développement. Ces dernières seraient responsables de leur politique d'attraction des étudiants internationaux, ce qui permettrait de diversifier les stratégies et de préciser les créneaux.

Les universités connaissent leur marché. Elles sont bien placées pour optimiser les droits de scolarités exigés des étudiants internationaux sur la base de leur positionnement compétitif dans le réseau universitaire mondial.

On s'assurerait ainsi, comme société, de ne pas se priver de sources de financement. Tant le gouvernement que les universités en profiteraient.

- Selon une évaluation du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science, le gouvernement réaliserait des économies estimées à 51,3 millions de dollars.
- Les universités pourraient ajuster les droits de scolarité des étudiants internationaux.

La subvention à l'enseignement serait donc abolie pour les étudiants non exemptés. Comme pour les six disciplines déjà déréglementées, l'État continuerait de subventionner le soutien à l'enseignement et l'entretien des terrains et des bâtiments.

- **Appliquer des quotas pour tous les étudiants bénéficiant d'exemptions**

La commission recommande d'appliquer des quotas pour tous les étudiants bénéficiant d'exemptions – y compris donc les étudiants français.

Dans le cas de la France, par exemple, la définition de ces quotas ferait partie de la renégociation de l'entente avec la France.

L'application d'un quota rendrait prévisible pour le gouvernement le financement universitaire associé à ces étudiants. Le quota devrait prendre en compte la capacité de payer de l'État québécois.

❑ Les services ambulanciers

- **Les recommandations de la commission : réviser à terme tous les contrats liant le gouvernement aux entreprises ambulancières du secteur privé, répondre aux autres problèmes soulignés de gouvernance et de gestion, et modifier les règles de tarification actuelles**

La commission ne remet pas en cause la pertinence des services ambulanciers et leur rôle dans la chaîne d'intervention hospitalière.

Toutefois, les constats formulés permettent de croire que l'efficacité et l'efficience dans la dispensation des services pourraient être améliorées et engendrer une réduction des coûts.

- **Réviser à terme tous les contrats avec les entreprises ambulancières du secteur privé**

La commission recommande une révision à terme de tous les contrats liant le gouvernement aux entreprises ambulancières du secteur privé.

Les contrats de service en vigueur ont pris effet le 1^{er} avril 2012 et prendront fin le 31 mars 2015. Ces contrats se renouvellent automatiquement à l'échéance, et ce, pour une durée de trois ans sauf si l'une des parties désire le modifier, auquel cas elle doit aviser l'autre partie au plus tard 90 jours avant la date d'échéance en lui soumettant une proposition de modifications.

Dans cette perspective, il importe que le ministère de la Santé et des Services sociaux signifie d'ici le 31 décembre 2014 son intention de revoir le contrat type.

Dans les meilleurs délais, le gouvernement devrait définir un modèle révisé d'organisation des services et de partenariat avec les entreprises ambulancières permettant d'améliorer l'efficience et l'efficacité des pratiques.

Dans sa conception, le système en vigueur accorde les bénéfices au secteur privé, alors que les risques et les coûts sont imputés au gouvernement du Québec. Le renouvellement des contrats offre la possibilité au gouvernement d'apporter des changements profonds au système.

- ***Une réserve concernant l'élargissement du mode de fonctionnement de Montréal et de Laval***

La commission émet une réserve quant à la solution mise de l'avant par le chantier consistant à appliquer le mode de fonctionnement en vigueur dans les régions de Montréal et de Laval dans le reste du Québec en créant une organisation semblable à Urgences-Santé pour desservir ces régions.

Il apparaît prématuré de favoriser un scénario particulier avant un examen détaillé des différents modes d'organisation possibles.

▪ **Un impact sur les transferts de permis**

Cette modification du système se répercuterait sur les transferts de permis et sur le marché que leur valeur a créé.

La valeur actuelle des permis reflète en réalité la rente découlant des modalités des contrats existants. Cette rente devrait disparaître avec la mise en place d'un nouveau modèle d'organisation, s'appuyant sur un contrat type révisé.

Le gouvernement devrait par ailleurs suivre de façon beaucoup plus rigoureuse les transferts de permis entre entreprises ambulancières et les conditionner à des règles de gestion et de performance.

▪ **Répondre aux autres questionnements concernant la gestion**

Pour répondre aux questionnements concernant la gestion du secteur public comme du secteur privé, la commission recommande :

- d'appliquer l'article de la Loi sur les services préhospitaliers d'urgence habilitant le gouvernement à préciser, par règlement, les cas, conditions et circonstances dans lesquels un transport médical alternatif peut être utilisé;
- d'optimiser les pratiques, notamment en ce qui concerne le temps passé en établissement par les techniciens ambulanciers paramédicaux.

▪ **Des modifications aux règles de tarification actuelles**

En matière de tarification des services de transport ambulanciers, la commission recommande au gouvernement :

- d'actualiser la tarification du transport ambulancier sur la base de l'IPC, en effectuant cette actualisation depuis 1997 pour le tarif de base et depuis 1989 pour le tarif par kilomètre parcouru, et ce à compter du 1^{er} avril 2015 – ce qui porterait le tarif de base de 125 \$ à 174 \$ et le tarif par kilomètre parcouru de 1,75 \$ à 2,95 \$;
- de maintenir, par la suite, un taux d'augmentation annuel des tarifs qui reflète l'augmentation des coûts des services;
- d'assujettir les personnes âgées de 65 ans et plus qui ne sont pas admissibles au supplément de revenu garanti au même tarif que les personnes de moins de 65 ans, les modalités de cette mesure étant à établir.

❑ **Le budget discrétionnaire des ministres**

■ **La recommandation de la commission : abolir le budget discrétionnaire des ministres et réorienter les bénéficiaires vers les programmes normés**

La commission recommande :

- d'abolir les budgets discrétionnaires alloués aux ministres;
- d'orienter, le cas échéant, les demandeurs vers les programmes officiels et normés qui pourraient être applicables à leur situation.

❑ **Le Programme de soutien à l'action bénévole**

■ **La recommandation de la commission : abolir le programme et réorienter les bénéficiaires vers des programmes normés**

La commission recommande :

- d'abolir le programme Soutien à l'action bénévole;
- d'orienter, le cas échéant, les demandeurs vers d'autres programmes qui pourraient être applicables à leur projet.

❑ Le financement public des écoles privées : une mise en garde

Compte tenu de ce qui précède, la commission met en garde le gouvernement contre une prise de décisions précipitée concernant une réduction significative des subventions versées au réseau des écoles privées.

Selon la commission, des études plus approfondies devront être effectuées, notamment pour mieux estimer les effets prévisibles d'une diminution des subventions aux écoles privées sur les transferts de clientèle.

ANNEXE 3 : LA DÉMARCHE DE LA COMMISSION

❑ Le calendrier des rencontres de la commission avec les ministères

La commission a entamé en août 2014 ses rencontres de travail avec les équipes sous-ministérielles.

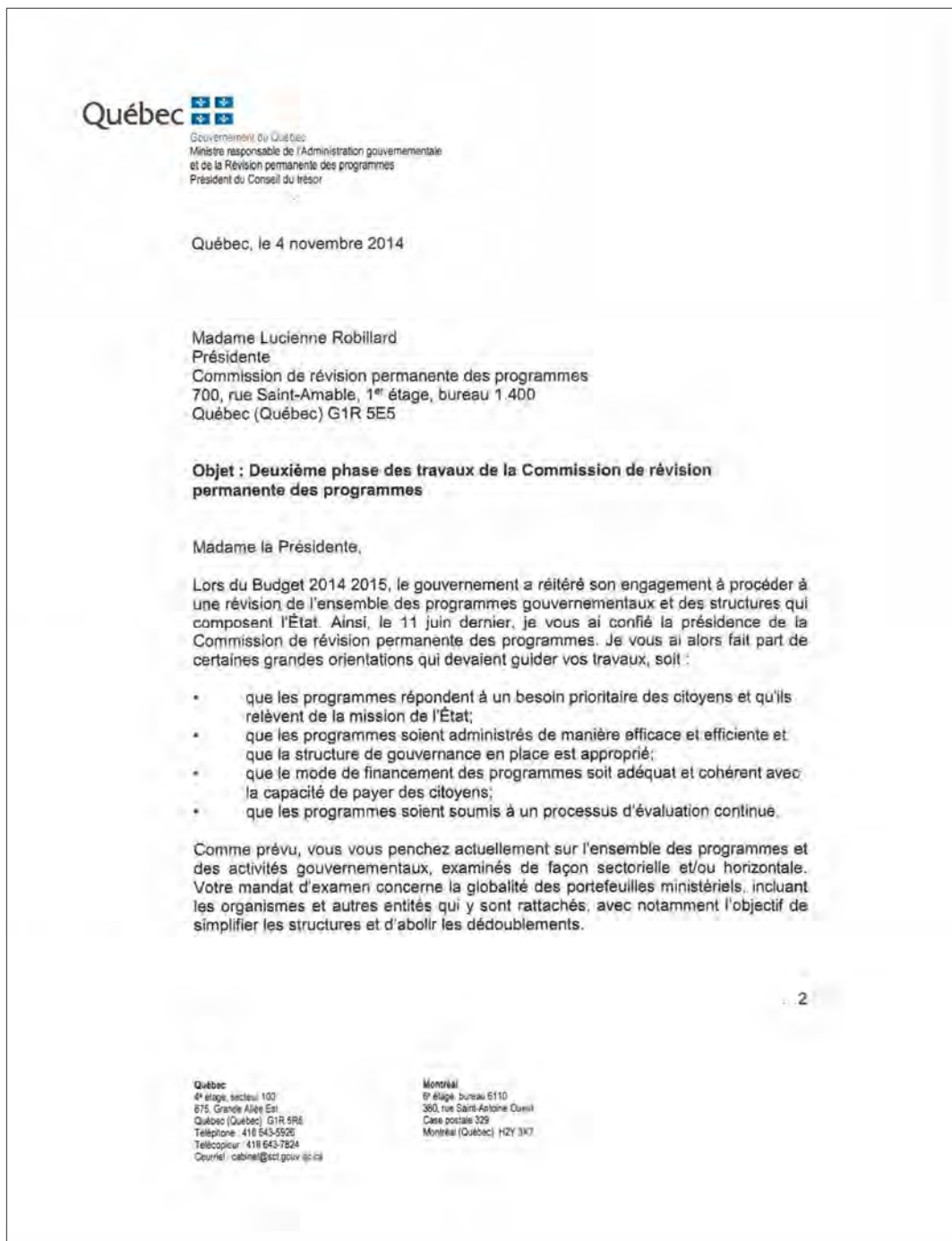
La commission rend compte dans le présent rapport des rencontres déjà effectuées.

TABLEAU 21

Calendrier des rencontres de la commission avec les ministères

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire	19 août 2014
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science	26 août 2014
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	27 août 2014
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	27 août 2014
Ministère de la Famille	4 septembre 2014
Ministère de la Santé et des Services sociaux	11 septembre 2014
Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire	18 septembre 2014
Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations	9 octobre 2014
Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations	23 octobre 2014

- ❑ L'élargissement du mandat de la commission aux sociétés d'État
- Lettre du ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor adressée à la présidente de la Commission de révision permanente des programmes, 4 novembre 2014



Vous vous apprêtez à entamer la deuxième phase de vos travaux et je tenais à vous inviter à considérer la question des sociétés d'État dans la poursuite de ceux-ci. À cet égard, je vous réfère aux extraits suivants, issus du décret constituant la Commission de révision permanente des programmes :

« QUE le mandat de la commission consiste plus particulièrement à :

(...)

d) proposer une vision globale quant au repositionnement de l'État et la révision des programmes;

e) effectuer toute autre tâche connexe qui s'inscrit dans le prolongement du présent mandat identifié par le ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor. »

En effet, il m'apparaît essentiel que dans ce grand effort de repositionnement de l'action de l'État, de ses programmes et de ses structures, les sociétés d'État, en tant qu'organismes publics, soient considérées. Le gouvernement souhaite entendre les recommandations et observations que la Commission pourrait émettre à ce sujet.

Je vous remercie pour l'important travail que vous accomplissez et vous réitère que votre collaboration et celle des commissaires sont fondamentales pour assurer l'atteinte des objectifs du gouvernement. Nos efforts permettront de recentrer l'action gouvernementale, là où les besoins sont prioritaires. Le défi est de taille, mais le gouvernement doit être en mesure d'assurer un niveau et un taux de croissance des dépenses compatibles avec la capacité de payer des citoyens afin, notamment, que les Québécoises et les Québécois retrouvent confiance en l'État et que nous puissions nous doter, collectivement, d'une structure moderne et plus efficace.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



MARTIN COITEUX



**Commission
de révision
permanente
des programmes**

Québec

